RAPPORT DE RECHERCHE

LES BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENT DES PERSONNES À FAIBLE REVENU HABITANT EN MILIEU RURAL

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

SCHL—Au cœur de l'habitation

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est au cœur de l'habitation. Toutes ses activités visent à aider les Canadiens et les Canadiennes à vivre dans un logement sûr à tout point de vue.

À titre d'organisme national responsable du logement, la SCHL joue un rôle important dans le secteur canadien de l'habitation. Elle propose de nouvelles façons de financer l'achat des maisons. Elle favorise l'innovation dans le domaine de la technologie et de la conception des habitations. Grâce à son assurance prêt hypothécaire, elle aide les Canadiens et les Canadiennes à réaliser leur rêve et à posséder leur propre maison.

Les Canadiens et les Canadiennes tirent avantage de la collaboration de la SCHL avec ses partenaires des secteurs public, privé et sans but lucratif en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des logements et de faire en sorte qu'ils soient plus abordables, partout au pays.

L'aide accordée par la SCHL permet aux ménages à faible revenu, aux aînés, aux personnes handicapées et aux Autochtones de vivre dans des logements convenables et abordables. La SCHL crée des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine des produits et services en aidant le secteur de l'habitation à exporter ses connaissances et ses compétences dans d'autres pays.

Les recherches de pointe effectuées par la SCHL améliorent la qualité des logements et font en sorte que ceux-ci soient plus abordables. Afin d'aider les Canadiens et les Canadiennes à tirer profit de son savoir-faire dans le domaine de l'habitation et à prendre des décisions éclairées, la SCHL est devenue le plus important éditeur canadien de publications portant sur le logement. Elle possède également la collection la plus complète de documents sur l'habitat.

Les Canadiens et les Canadiennes peuvent avoir facilement accès à nos informations par l'entremise des points de vente et des bureaux régionaux de la SCHL.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone :
1 800 668-2642 [à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003]
ou par télécopieur : (613) 748-4069.
Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : « www.cmhc-schl.gc.ca »

La Société canadienne d'hypothèques et de logement appuie la politique du gouvernement fédéral sur l'accès à l'information pour les personnes handicapées. Si vous désirez obtenir la présente publication en des médias substituts, composez le 1 800 668-2642.

Les besoins en matière de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Préparé par

David Bruce

avec la collaboration de
Tom Carter, Ed Starr, Paddy Fuller, Jino Distasio et Ausra Burns

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 668-2642 ou visitez notre site Web : **www.schl.ca**

This publication is also available in English under the title: Housing Needs of Low-Income People Living in Rural Areas 63128.

Le Partenariat rural canadien (PRC) fait partie de l'engagement du gouvernement du Canada face au Canada rural. Le PRC appuie le développement des collectivités rurales grâce à l'adoption de nouvelles approches et de nouvelles pratiques qui répondent aux préoccupations rurales, y compris l'évaluation de l'effet des nouvelles politiques, des programmes et des services, de la montée d'une prise de conscience par rapport aux enjeux ruraux, et d'assurer que les considérations rurales font partie intégrale du processus décisionnel. La gestion du PRC revient au Secrétariat rural, Ministère d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Internet : **www.rural.gc.ca**

Cette recherche a été financée (en partie) par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Bruce, David, 1967-

Les besoins en matière de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural

Publ. aussi en anglais sous le titre : Housing needs of low-income people living in rural areas.
ISBN 0-662-88519-8
No de cat. NH15-408/2003F

1. Logement rural – Canada.
2. Pauvres – Logement – Canada.
I. Carter, Tom.
II. Société canadienne d'hypothèques et de logement.
III. Titre.

HD7289.C3B78 2003 363.5'0971 C2003-980089-X

©2003, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
Tous droits réservés. La reproduction, le stockage dans un système de recherche documentaire ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre moyen sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Sans que ne soit limitée la généralité de ce qui précède, il est de plus interdit de traduire un extrait de cet ouvrage dans toute autre langue sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

104-02816/

Résumé

La présente recherche résume les besoins en matière de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural au Canada, caractérise les obstacles qui empêchent de répondre à leurs besoins de logement, et les possibilités qui existent dans les collectivités rurales et le petites municipalités pour remédier à la situation.

Méthode

Trois méthodes ont permis de comprendre les besoins de logement des personnes à faible revenu des secteurs ruraux. Un dépouillement documentaire et une étude statistique ont été effectués simultanément, suivis par 12 études de cas portant sur des collectivités rurales ou des petites municipalités canadiennes, y compris des entretiens avec des spécialistes et une revue des documents à caractère local.

De nombreuses définitions de ruralité ont servi dans le cadre de la présente recherche. Elles ont permis, par exemple, d'explorer grandement la documentation pertinente et de revoir les données de recensement sondant le rapport entre le logement, le revenu et les ménages des secteurs ruraux, principalement à l'aide de la base de données SCHL intitulée *Le logement au Canada*. Pour cerner la notion de milieu rural, on a retenu la définition de région essentiellement rurale de l'OCDE en vue de soumettre 12 collectivités à une étude de cas (là où la collectivité compte moins de 10 000 habitants) en prévision d'une étude approfondie.

Les études de cas ont été choisies selon la commodité de la méthode d'échantillonnage et en fonction des consultations menées auprès de la SCHL et de membres du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le logement dans les milieux ruraux et éloignés.

Voici d'ailleurs les endroits sur lesquels ont porté les études de cas :

Brooks (Alberta)
Coral Harbour (Nunavut)
Kingston-Greenwood (Nouvelle-Écosse)
Maniwaki (Québec)
Marystown (Terre-Neuve-et-Labrador)
Mississippi Mills (Ontario)
Port Elgin (Ontario)
Preeceville (Saskatchewan)
Russell (Manitoba)
Saint-Fabien-de-Panet (Québec)
St. Stephen (Nouveau-Brunswick)
Wawa (Ontario)

Ménages à faible revenu habitant en milieu rural au Canada

Les catégories de ménages à faible revenu vivant dans différents types de collectivités rurales varient énormément. Dans les collectivités rurales en croissance, les travailleurs à faible revenu, les familles monoparentales et les personnes âgées dominent généralement parmi les ménages à faible revenu. Ils y ressentent habituellement les effets de la hausse du coût du logement. Les ménages à faible revenu de toutes les catégories se retrouvent, en règle générale, aussi bien dans les collectivités stables qu'en déclin. Dans les collectivités rurales, collectivités dortoirs des grands centres urbains, où emménagent les ménages à revenu élevé, les travailleurs à faible revenu et les familles monoparentales se retrouvent généralement dans une situation de faible revenu et en plus grand nombre que les autres catégories de ménages à faible revenu. Les collectivités de retraités regroupent surtout des aînés et des personnes seules

parmi les ménages à faible revenu. Dans les collectivités du Nord, les Autochtones, les familles monoparentales, les travailleurs à faible revenu et les personnes seules dominent parmi les ménages à faible revenu. On a observé que les jeunes vivant seuls et les personnes handicapées ne dominaient pas parmi les gens à faible revenu.

Situation du logement pour les ménages à faible revenu

La situation du logement pour les ménages à faible revenu varie considérablement selon les différentes catégories de collectivités rurales. En effet, dans les collectivités en croissance, les ménages à faible revenu sont confrontés à la hausse du coût du logement et à la baisse des taux d'inoccupation. Tant dans les collectivités stables qu'en déclin, le coût d'utilisation élevé et les vieux logements en piètre état constituent des problèmes plus répandus. La baisse des taux d'inoccupation qu'enregistrent les collectivités stables s'explique par la pénurie de constructions neuves. Dans les collectivités dortoirs, où emménagent les gens à revenu élevé, les travailleurs à faible revenu et les familles monoparentales connaissent généralement une hausse de coût du logement et peu de choix de logements. Les loyers des logements neufs pour les aînés habitant les collectivités de retraités sont élevés. Les collectivités du Nord, qui se caractérisent par des coûts de construction et d'utilisation beaucoup plus élevés que dans le Sud, connaissent d'importants problèmes d'abordabilité et de surpeuplement, en particulier chez les ménages autochtones.

Abordabilité L'étude statistique montre que 15 % des ménages ruraux et 17,8 % des ménages autochtones ruraux habitant hors des réserves éprouvent des problèmes d'abordabilité, comme en faisait foi le modèle des besoins impérieux de logement en 1996. Les ménages dirigés par une personne âgée, les ménages non familiaux (formés notamment des gens vivant seuls, ou des individus libres de liens familiaux vivant ensemble) et les locataires sont plus susceptibles d'éprouver des problèmes d'abordabilité que les autres ménages ruraux. Cette assertion a été corroborée dans la plupart des collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas.

Qualité et taille convenables L'étude statistique révèle que 11,3 % des ménages ruraux n'ont pas de logement de qualité convenable, mais que seulement 4,4 % figurent parmi ceux qui éprouvent des besoins impérieux de logement. La taille convenable pose un problème de moindre envergure, alors que 4,1 % des ménages ruraux occupent un logement surpeuplé et que seulement 0,9 % sont du nombre de ceux qui éprouvent des besoins impérieux. Les besoins de réparations étaient évidents dans certaines collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas, surtout St. Stephen, Kingston-Greenwood, Maniwaki et Wawa. Les problèmes de surpeuplement ne se sont manifestés que dans des cas assez isolés parmi les collectivités étudiées; par contre, il y avait des signes de surpeuplement à Brooks et à Coral Harbour en particulier.

Coût du chauffage et des services publics Les ménages à faible revenu (de toutes les catégories) habitaient généralement de vieux logements mal isolés, et subissaient par conséquent des frais élevés de chauffage et de services publics.

La situation était particulièrement évidente pour les locataires à faible revenu de St. Stephen, Marystown, Kingston-Greenwood, Saint-Fabien-de-Panet, Maniwaki, Port Elgin et Wawa. Les coûts d'utilisation élevés étaient particulièrement prononcés dans le Nord.

Logements locatifs La plupart des collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas connaissaient une pénurie de logements locatifs neufs, d'où le très faible choix de logements locatifs caractérisés par un faible taux d'inoccupation, l'état du logement laissant à désirer et des frais d'utilisation élevés. Faisaient exception à la règle les collectivités en essor économique (Brooks, Mississippi Mills) et celles où il se construisait un nombre modeste de logements neufs destinés aux aînés à revenu élevés, comportant généralement une gamme étendue de services et de commodités (Kingston-Greenwood, St. Stephen, Russell, Port Elgin). Les versements d'aide sociale créaient de la distorsion dans les petits marchés locatifs : dans certaines provinces, les versements étaient trop faibles pour permettre aux ménages de joindre les deux bouts (Ontario, Nouveau-Brunswick) et, dans d'autres provinces (Nouvelle-Écosse), où l'aide sociale a une composante logement, les loyers du marché étaient généralement fixés à ce niveau par les propriétaires-bailleurs, ce qui rendait les loyers encore plus chers pour les ménages à faible revenu, en particulier les travailleurs à faible revenu.

L'accession à la propriété Il s'agit du principal mode d'occupation dans les secteurs ruraux et les petites municipalités, même pour les ménages à faible revenu. Un faible pourcentage de propriétaires ruraux éprouvent des besoins impérieux (10 % comparativement à 30 % pour les locataires ruraux). L'accession à la propriété ne constitue souvent que le seul mode d'occupation, surtout lorsque les logements locatifs sont inaccessibles en raison du faible taux d'inoccupation ou coûtent aussi cher que d'être propriétaires. De nombreux ménages à faible revenu ont de la difficulté à constituer une mise de fonds en vue de s'acheter une maison. À Brooks, Kingston-Greenwood, Mississippi Mills et Port Elgin, où le revenu moyen est assez élevé, le prix moyen des maisons est généralement élevé et hors de portée des ménages à faible revenu. À Coral Harbour, où les coûts de construction (et par conséquent les prix d'achat) sont exceptionnellement élevés, les personnes touchant un faible revenu n'ont pratiquement pas d'espoir d'acquérir une maison. D'autres propriétaires à faible revenu n'ont pas les moyens d'acquitter les frais d'entretien de leur maison (taxes foncières, factures de services publics, frais d'entretien et de réparation). C'est une situation évidente à Saint-Fabien-de-Panet, Port Elgin, St. Stephen, Kingston-Greenwood et Preeceville.

Ménages autochtones à faible revenu habitant hors des réserves Les besoins parmi les ménages autochtones étaient beaucoup plus élevés en 1996 (28,8 %) que parmi les autres ménages des secteurs ruraux; ainsi, 17,8 % éprouvaient un problème quelconque d'abordabilité en matière de logement, 21,6 % n'avaient pas un logement de qualité convenable et 18 % n'avaient pas de logement de taille convenable. Même si la situation s'est améliorée depuis le début des années 1990, les ménages autochtones vivant hors des réserves étaient deux fois plus susceptibles d'éprouver des besoins impérieux et sept fois plus susceptibles d'occuper des logements non conformes à plusieurs normes que les autres ménages ruraux. Le nombre absolu de ces ménages dans le besoin était

faible. Par contre, à Coral Harbour, de nombreux problèmes de logement étaient associés au coût élevé de la construction et des services publics, en plus de la pénurie d'emplois. La situation laisse les ménages autochtones avec d'importants problèmes d'abordabilité qui se règlent souvent par la « cohabitation » de logements déjà surpeuplés.

Les sans-abri en milieu rural Les études de cas montrent très peu de signes de sans-abri absolus. En effet, la plupart des collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas ne comptent peut-être qu'un ou deux ménages ou individus qui pourraient correspondre à la définition de « sans-abri absolu » dépourvu d'un lieu de résidence permanent. En général, ces gens vivent à l'extérieur de la petite municipalité ou de la collectivité, en milieu vraiment rural, peut-être sous la tente pendant une partie de l'année ou dans un autre abri quelconque (comme un autobus ou une camionnette de camping transformés).

La nature du logement en milieu rural

Type et mode d'occupation Selon le recensement du Canada de 1996, les habitants des secteurs ruraux et des petites municipalités du Canada sont, dans un pourcentage élevé, propriétaires de leur habitation (82 %) comparativement aux ménages des milieux urbains où le taux de possession s'établit à 64 %. Bien des maisons appartenant à des occupants des secteurs ruraux et des petites municipalités ne sont pas grevées d'une hypothèque (56 %), alors que seulement 45 % des maisons des propriétaires des régions urbaines ne sont pas grevées d'une hypothèque. Les logements locatifs des secteurs ruraux comprennent généralement des immeubles d'appartements de faible hauteur regroupant 6 logements ou moins (y compris des maisons transformées en collectifs d'habitation), ainsi que des maisons individuelles ou des maisons jumelées. Certaines communautés rurales et petites municipalités regroupent des appartements accessoires, des pavillons-jardins ou des maisons mobiles, ainsi que des appartements situés au-dessus de propriétés commerciales, mais leur nombre est généralement moins important sur le plan de l'offre dans l'ensemble.

État du parc de logements en milieu rural Par rapport aux secteurs urbains, plus de logements du parc rural requièrent d'importantes réparations. Le parc de logements en milieu rural est constitué de proportions appréciables de vieux logements d'avant 1941 (29 %). Vu leur âge, la proportion de ces maisons ayant besoin d'importantes réparations est supérieure à la moyenne canadienne. Le problème causé par la piètre qualité du parc de logements ou le besoin de réparations (en particulier pour les locataires à faible revenu) a été soulevé dans certaines collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas, dont St. Stephen, Saint-Fabien-de-Panet, Maniwaki et Wawa. On a également cerné ce problème à l'égard de certains propriétaires habitant en milieu rural, surtout les propriétaires-occupants âgés.

Offre de logements Le nombre de logements locatifs neufs a été très peu élevé, voire inexistant, ce qui a suscité une déficience de l'offre dans de nombreuses petites collectivités, en particulier pour les ménages à faible revenu. L'apport soudain de nouveaux logements dans les collectivités rurales et les petites municipalités a souvent un lien avec

une période précise d'essor économique (Port Elgin, Maniwaki et Wawa). Le marché de la revente, à titre de moyen d'approvisionnement en maisons varie largement, mais dans les collectivités connaissant une crise économique, il peut être difficile de vendre des maisons en raison de l'immigration interne limitée (Maniwaki, St. Stephen) ou de l'âge avancé des propriétés, ce qui remet en question leur qualité et leur coût d'utilisation.

Capacité du secteur local de la construction En général, le secteur privé de la construction est confronté à de nombreux défis pour assurer l'approvisionnement en logements. Une fois réunis, la population peu élevée, l'éparpillement des collectivités et les coûts supplémentaires réduisent la viabilité de toute activité du marché privé dans de nombreuses collectivités rurales isolées ou de petite taille. À Maniwaki, Wawa, Preeceville, Saint-Fabien-de-Panet, Preeceville et Russell, on a relevé que le secteur local de la construction n'existe généralement que pour la rénovation. Au fil du temps, la demande limitée ou inexistante à l'égard de logements neufs (attribuable dans une large mesure à la faible taille de la population de ces collectivités) signifie que peu de gens oeuvrent dans ce secteur ou qu'il y a des gens qui ont quitté leur collectivité pour se trouver un autre emploi. Coral Harbour fait exception à la règle. En effet, il y a eu à cet endroit des efforts concertés pour former des menuisiers et gens de métier parmi la population autochtone dans le dessein de réduire la nécessité d'importer une telle main-d'oeuvre et d'offrir des emplois dans la localité. Dans les collectivités connaissant une économie en essor ou raisonnablement saine (Brooks, Mississippi Mills, Kingston-Greenwood), il se construit des logements neufs et le secteur local de la construction est davantage en mesure de construire des logements neufs sur demande.

Autoconstruction L'autoconstruction est l'une des stratégies auxquelles ont recours les ménages des collectivités rurales et des petites municipalités, qui désirent réduire leur coût de logement. Les économies de coût réalisées par les autoconstructeurs tiennent principalement à leur propre contribution physique aux travaux, à la collaboration de membres de la famille et d'amis, et aux frais d'emprunt moindres obtenus en réduisant considérablement ou en éliminant le montant du prêt hypothécaire. Par contre, tant le dépouillement documentaire que les études de cas révèlent que très peu d'autoconstructeurs font partie des ménages à faible revenu, puisqu'ils n'ont pas les économies initiales requises.

Habitation usinée L'habitation usinée revêt de l'importance comme moyen possible d'offrir des logements abordables locatifs ou d'accession à des ménages à faible revenu. Malheureusement, les vieux modèles sont en piètre état et portent avec eux le stigmate qui rend l'achat et la mise en place de nouveaux logements quelque peu difficiles à cause de l'attitude et des perceptions négatives des gens locaux à l'égard de ce type de logements. Dans l'ensemble du Canada, seulement 3 % des logements mis en chantier proviennent du secteur de l'habitation usinée (comparativement à 24 % aux États-Unis). Le secteur enregistre plus d'activité en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick que partout ailleurs au Canada, d'après sa part de mises en chantier de logements. À Preeceville et à Russell, endroits peu peuplés où le secteur de la construction n'existe à peu près pas, et à St. Stephen, l'habitation usinée est devenue le logement de choix parmi toutes les catégories de revenu.

Obstacles et possibilités

Différents obstacles empêchent de satisfaire les besoins de logement des ménages à faible revenu, mis à part le faible revenu :

- le coût de construction élevé;
- le syndrôme pas dans ma cour;
- le peu d'options économiques, l'incertitute économique et l'absence de marché de l'habitation viable;
- le peu de rendement économique des logements locatifs;
- l'infrastructure des services communautaires;
- la situation sociale laissant à désirer;
- le manque de leadership au sein de la collectivité;
- les règlements et la politique d'intérêt public.

Malgré les nombreux obstacles empêchant de répondre aux besoins de logement des ménages à faible revenu des collectivités rurales, l'expérience collective des 12 études de cas révèle qu'il existe bien des possibilités pour satisfaire certains de ces besoins :

- adopter de nouvelles pratiques municipales de planification et d'aménagement foncier;
- exploiter l'esprit de leadership au sein de la collectivité;
- transformer des bâtiments non résidentiels en logements;
- donner suite aux besoins des aînés au sein du marché;
- intégrer les logements et les services pour le bénéfice des aînés, des personnes handicapées et des autres;
- se tourner vers l'habitation usinée;
- poursuivre la recherche et le développement sur les techniques de construction pour le Nord.

L'élaboration de stratégies visant à satisfaire les besoins de logement des collectivités rurales et des petites municipalités doit être envisagée de concert avec les activités générales d'aménagement communautaire.

L'enquête menée dans les collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas révèle clairement que certaines collectivité sont mieux préparées pour répondre aux besoins. En pareils cas, la collectivité a adopté des méthodes générales en établissant des habitations communautaires ou des organismes sociaux (Brooks, Mississippi Mills), en élaborant une stratégie de croissance ou de conservation de la population (Saint-Fabien-de-Panet), en faisant usage des biens et ressources communautaires (Saint-Fabien-de-Panet, Port Elgin, St. Stephen) et en liant le développement social et la prestation de services sociaux et de soins de santé à la fourniture de logements (Mississippi Mills, Port Elgin, Russell, Preeceville). D'autres collectivités ont reconnu la nécessité de mettre en place une stratégie de développement social mieux coordonnée pour accroître la dynamique de la vie des gens pour qu'ils occupent mieux leur logement et qu'ils aient une plus grande chance d'obtenir un emploi significatif (St. Stephen, Coral Harbour).

Les besoins de logement des ménages à faible revenu font aussi partie, dans une certaine mesure, du problème de revenu. Bien des collectivités rurales disposent de peu d'options économiques (Coral Harbour, Marystown, Wawa, Saint-Fabien-de-Panet,

Maniwaki, Preeceville), ce qui réduit les possibilités que les citoyens obtiennent un emploi durable, à longueur d'année, susceptible de leur assurer un revenu suffisant pour acquitter leurs frais de logement. Il est, par conséquent, primordial que les stratégies de création de logements soient explicitement liées à des stratégies générales de développement communautaire qui permettront de créer des emplois pour les ménages à faible revenu et de pourvoir à leur subsistance.

Conclusions

Les besoins de logement des personnes à faible revenu habitant les secteurs ruraux au Canada sont plutôt différents et varient d'un endroit à l'autre. On retrouve des aînés, des familles à faible revenu, des ménages monoparentaux, des jeunes vivant seuls et des jeunes adultes, de personnes handicapées et des Autochtones représentés dans « l'univers » des personnes à faible revenu habitant en milieu rural au Canada. La présence d'un groupe ou plus parmi les populations locales à faible revenu varie d'un endroit à l'autre, compte tenu des circonstances locales, tout comme les besoins de logement auxquels ils sont confrontés, ainsi que les obstacles et les possibilités pour satisfaire leurs besoins de logement.

Quatre enjeux définissent largement la nature de la situation en matière de logement à laquelle sont confrontés les ménages à faible revenu des collectivités rurales :

- la situation économique de la collectivité en termes d'activité et en rapport avec la grande région, qui se rapporte aux possibilités et revenus d'emplois;
- la distance séparant la collectivité d'un grand centre urbain, qui a rapport avec l'accès aux services et aussi avec les possibilités d'emploi et le revenu;
- la taille de la population de la collectivité, qui a rapport avec le fonctionnement du marché, ainsi qu'avec le développement et la capacité du secteur de la construction;
- la taille de la population locale et régionale d'aînés, étant donné que ce groupe est attiré vers les petites collectivités rurales donnant accès à une gamme d'options de logement (de l'accession à la propriété aux immeubles d'appartements tout indiqués en passant par les résidences-services jusqu'aux centres d'hébergement dispensant tous les services de soins) et d'installations de soins de santé.

Par suite de ces quatre facteurs prédominants, la création de logements en général et les marchés locatifs en particulier, posent d'habitude problème dans la plupart des collectivités rurales et des petites municipalités. Du point de vue de la demande, les personnes à revenu plutôt élevé ou même modeste ont les moyens d'accéder à la propriété. Par conséquent, les locataires sont souvent caractérisés comme des gens à faible revenu, ou prestataires d'aide sociale ou en situation transitoire. Il existe cependant plusieurs occasions où les personnes à revenu élevé (enseignants, spécialistes de soins de santé) désirent avoir accès à des logements locatifs à court ou à moyen terme, dont le choix est limité et peu présentent une qualité élevée. Cet état de fait a été mis en évidence à St. Stephen et à Russell. Puis, du côté de l'offre, il est difficile pour les propriétaires de logements locatifs et les investisseurs de toucher un revenu suffisant pour réinvestir et cette situation explique en partie la baisse de qualité du parc de logements.

Ce contexte pose de véritables défis aux ménages à faible revenu qui cherchent des façons de régler leur propre problème de logement. Le modèle des besoins impérieux de logement tient pour acquis l'hypothèse suivante : le ménage qui touche un revenu suffisant est en mesure de régler son problème de logement. En milieu urbain connaissant un marché locatif viable, cette hypothèse tient probablement du raisonnable. En milieu rural, l'offre peut être restreinte au point que même les gens possédant les ressources financières ne pourraient peut-être pas avoir accès à d'autres options. Le manque d'offre de logements dans les secteurs ruraux doit entrer en ligne de compte au moment d'évaluer les besoins de logement en pareil milieu.

Table des matières

1.0 Introduction

1.1 Contexte de recherche 5

1.2 Qu'est-ce que la ruralité ? 5

1.3 Grandes lignes du rapport 9

2.0 Méthodologie 10

2.1 Étude documentaire 10

2.2 Étude statistique 11

2.2.1 Définition des besoins impérieux de logement 11

2.2.2 Sources statistiques 11

2.3 Études de cas 12

2.3.1 Base de sondage 12

2.3.2 Critères de sélection des collectivités à partir de la base de sondage 12

2.3.3 Critères de sélection des personnes-ressources 13

2.3.4 Guide d'entrevue, visites des collectivités et suivi 14

2.3.5 Étude des documents 14

2.4 Contraintes de la méthodologie 15

3.0 Ménages à faible revenu en milieu rural au Canada et conditions de logement 17

3.1 Ménages à faible revenu en milieu rural au Canada 17

3.1.1 Familles de travailleurs à faible revenu 17

3.1.2 Familles monoparentales 18

3.1.3 Aînés 18

3.1.4 Personnes seules 18

3.1.5 Jeunes personnes seules 18

3.1.6 Personnes handicapées 18

3.1.7 Autochtones 19

3.1.8 Résumé des types de ménage à faible revenu 19

3.2 Conditions de logement des ménages à faible revenu 20

3.2.1 Besoins impérieux de logement : problèmes d'abordabilité 20

3.2.2 Besoins impérieux de logement : problèmes de qualité et de taille 20

3.2.3 Coûts du chauffage et des services publics 23
3.2.4 Logement locatif 23
3.2.5 Logements de propriétaires-occupants 24
3.2.6 Ménages autochtones à faible revenu hors réserve 25
3.2.7 Navetteurs à faible revenu 27
3.2.8 Sans-abri en milieu rural 27
3.2.9 Sommaire des conditions de logement des ménages à faible revenu dans les collectivités rurales 28
4.0 Caractéristiques des logements en milieu rural 30
4.1 Types de logements et modes d'occupation 30
4.2 État du parc de logements en milieu rural 31
4.3 Questions touchant l'offre de logements 31
4.3.1 Capacité du secteur local de la construction 31
4.3.2 Autoconstruction 32
4.3.3 Logements usinés 32
4.3.4 Conversion de chalets en logements 33
5.0 Obstacles à la satisfaction des besoins de logement 34
6.0 Moyens pour satisfaire aux besoins de logement 37
7.0 Conclusions 41
7.1 Contexte économique 41
7.2 Distance d'un grand centre urbain 41
7.3 Taille de la population 41
7.4 Population d'aînés 41
7.5 Résumé 42
7.6 Une perspective du développement communautaire 45

Bibliographie 47

Liste des tableaux

Tableau 1 : Typologie des collectivités rurales 8
Tableau 2 : Présence des types de ménage à faible revenu dans les collectivités rurales 20
Tableau 3 : Ménages urbains et ruraux ayant des besoins impérieux de logement en raison de problèmes d'abordabilité, 1996 20
Tableau 4 : Fréquence des besoins impérieux de logement parmi les ménages à faible revenu, selon le type de ménage et le mode d'occupation, 1996 20
Tableau 5 : Revenu moyen, coûts de logement et rapports moyens entre le coût du logement et le revenu pour les ménages en milieu rural en fonction des besoins, 1991 et 1996 20
Tableau 6 : Coûts d'occupation des logements à Coral Harbour 23
Tableau 7 : Ménages autochtones en milieu rural par province et en fonction des besoins, 1996 25
Tableau 8 : Ménages autochtones ayant des besoins impérieux de logement en raison de problèmes d'abordabilité, 1996 26
Tableau 9 : Ménages autochtones ayant des besoins impérieux de logement en raison de problèmes de qualité ou de taille, 1996 26
Tableau 10 : Conditions de logement des types de ménage à faible revenu dans les collectivités rurales 29
Tableau 11 : Exemples d'initiatives passées et actuelles dans les collectivités à l'étude 38
Tableau 12 : Sommaire des ménages à faible revenu et de leurs conditions de logement dans les collectivités rurales 44

1.0 Introduction

L'objectif du présent projet est d'explorer les besoins en matière de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural au Canada. Il ne prévoit pas l'examen spécifique des besoins de logement des membres des premières nations dans les réserves. Plus précisément, ce rapport fournit des réponses à quatre questions fondamentales :

- Qui sont les ménages à faible revenu en milieu rural au Canada ?
- Quelles sont leurs conditions de logement ?
- Quels sont les obstacles à la satisfaction de leurs besoins de logement ?
- Quels sont les moyens qui permettraient de répondre à leurs besoins de logement ?

Ce rapport réunit les conclusions collectives de trois travaux de recherche séparés, mais connexes, sur le sujet, soit une analyse de la documentation portant sur les problèmes de logement des personnes à faible revenu en milieu rural, une étude des statistiques canadiennes publiées et non publiées sur les besoins de logement en milieu rural, et plus particulièrement sur les besoins impérieux, et une série d'études de cas menées dans douze collectivités rurales et petites villes.

1.1 Contexte de recherche

La majorité des recherches canadiennes sur le logement pour les personnes à faible revenu (notamment les données de Statistique Canada recueillies lors de diverses enquêtes, et dans une certaine mesure lors du recensement, de même que divers projets d'étude de marché et d'analyse du marché locatif menés par la SCHL) se penche principalement sur les régions urbaines, où habite la majeure partie de la population. En effet, il y a eu très peu de recherche méthodique et continue sur les questions de logement en milieu rural, plus particulièrement en ce qui a trait aux besoins des ménages à faible revenu. On note cependant un intérêt croissant pour les questions de logement en milieu rural.

Par exemple, un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le logement dans les milieux ruraux et éloignés a été mis sur pied.

Habitations construites pour s'harmoniser avec l'environnement, Coral Harbour

1.2 Qu'est-ce que la ruralité ?

Il existe de nombreuses définitions de la ruralité. Les deux définitions de la ruralité les plus utilisées sont celles de Statistique Canada et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ci-dessous.

Pour Statistique Canada, tout ce qui n'est pas urbain est rural. Les collectivités rurales comprennent donc toutes les municipalités non constituées. Il y a trois catégories de régions urbaines :

- **régions métropolitaines de recensement** : le principal marché du travail d'un noyau urbanisé ou d'une zone bâtie en continu, de 100 000 habitants et plus;
- **agglomération de recensement** : le principal marché du travail d'un noyau urbanisé ou d'une zone bâtie en continu, 10 000 à 99 999 habitants;
- **petits centres urbains** : toutes les autres municipalités constituées de moins de 10 000 habitants.

Sommaire des problèmes et tendances en milieu rural

Démographie

Le vieillissement de la population est plus marqué en milieu rural au Canada.

- Un nombre croissant d'aînés quittent les centres urbains pour s'établir dans les collectivités rurales.
- Les jeunes quittent les collectivités rurales.
- Les taux de natalité et de formation des ménages sont très bas.
- La proportion de la population habitant en milieu rural ne cesse de diminuer.

Économie

- L'économie rurale n'est plus principalement une économie de ressources. Les principaux secteurs d'emploi en milieu rural au Canada sont le commerce de gros et de détail de même que la fabrication, et ce, dans toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et des trois provinces des Prairies, où domine le secteur primaire (agriculture).
- Même si les milieux ruraux situés à proximité d'importants centres urbains connaissent généralement une croissance de l'emploi et des activités économiques, l'emploi est à la baisse dans la majorité des autres collectivités rurales.
- Le taux de chômage est plus élevé en milieu rural.
- Le taux d'activité est plus faible en milieu rural.

Services

- Les résidents des milieux ruraux doivent se déplacer davantage pour profiter de nombreux services généraux et gouvernementaux.

Utilisation du territoire et planification des collectivités

- De nombreuses petites municipalités et collectivités rurales non constituées ne disposent pas de terrains aménagés et d'autres infrastructures qui faciliteraient leur développement.
- Dans les petites municipalités, les services d'eau et d'égout n'ont pas la capacité requise pour recevoir de grands immeubles d'habitation.
- Beaucoup de petites collectivités et de secteurs ruraux ne disposent que de règlements et d'énoncés sommaires d'aménagement qui souvent ne leur permettent pas d'approuver autre chose que des maisons individuelles.

Le Nord

- Les Autochtones représentent environ 81 % de la population.
- La proportion de jeunes enfants et de jeunes adultes y est très élevée.
- Il y a un nombre croissant d'aînés qui vivent de plus en plus seuls.
- Le niveau de scolarisation y est plus faible.
- Le climat nordique pose d'importants défis de construction et de fonctionnement.

La définition de Statistique Canada de « région rurale et petite ville » comprend donc les régions rurales et les petites régions urbaines, soit environ 22 % de la population canadienne. Du Plessis et al. (2001) notent que :

> *« … la définition à retenir doit être déterminée par la question à examiner ; toutefois, si nous devions recommander une définition comme point de départ ou point de repère pour comprendre ce qu'est la population rurale du Canada, ce serait la définition de « région rurale et petite ville ». Elle désigne la population qui vit dans les villes et municipalités situées à l'extérieur des zones de migration quotidienne des grands centres urbains (c.-à-d. ceux qui comptent 10 000 habitants ou plus). … » (p. 1)*

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la densité de la population est un facteur important dans la définition des régions rurales :

> *« …région essentiellement rurale de l'OCDE désigne les personnes vivant dans les divisions de recensement qui comprennent plus de 50 % de la population habitant dans les communautés rurales (collectivités dont la densité de population est de moins de 150 personnes par kilomètre carré) de l'OCDE. Ceci comprend toutes les divisions de recensement qui ne comptent pas de grande ville… » (du Plessis et al., 2001, p. 6)*

Selon cette définition, environ 31,4 % de la population canadienne habitaient en 1996 dans des régions essentiellement rurales (du Plessis et al., 2001).

Une autre caractéristique importante qui permet de différencier une collectivité rurale et une petite ville d'une autre est sa distance par rapport à une grande ville. Les collectivités rurales et les petites villes se trouvent généralement dans l'un des trois types de région essentiellement rurale au Canada, soit les secteurs ruraux adjacents à une agglomération, les secteurs non adjacents à une agglomération et les secteurs ruraux nordiques et éloignés. En 1996, 15 % de la population canadienne vivait dans un secteur rural adjacent à une agglomération, 14 % dans un secteur rural non adjacent à une agglomération et 2 % dans un secteur rural nordique et éloigné (Beshiri and Bollman, 2001).

La définition de l'OCDE aide à bien comprendre les problèmes régionaux associés au développement économique ou au marché du travail. Cette définition convient également pour se pencher sur les questions de logement, puisque la prestation de services par le secteur public et les organismes sans but lucratif aux personnes à faible revenu se fait généralement sur une base régionale et que les marchés de l'habitation dans les petites collectivités individuelles sont plutôt limités. Les personnes doivent souvent se tourner vers plusieurs autres collectivités adjacentes pour trouver une gamme complète de choix de logement dans le secteur privé et le secteur public.

Parmi ces définitions, nous avons choisi celle de l'OCDE comme point de départ à l'établissement d'une base de sondage pour la sélection des études de cas (section 2.3.1). Une typologie des collectivités rurales a ensuite été élaborée pour encadrer les discussions sur les ménages à faible revenu et leurs conditions de logement. La typologie est fondée sur des variables comme la taille de la population, la distance d'un centre urbain, la géographie, l'économie et la démographie. Le tableau 1 résume les éléments typologiques employés en vue de décrire les différentes conditions des ménages à faible revenu dans différents types de collectivités rurales.

Tableau 1 : Typologie des collectivités rurales

Type	Géographie	Économie	Démographie	Collectivités à l'étude
Collectivités en croissance	• proximité d'un centre urbain • normalement le long de grandes autoroutes	• collectivités tirées par la nouvelle économie • centre de services pour d'autres secteurs	• cohabitation de plusieurs cohortes • prépondérance des jeunes hommes célibataires • normalement de 5 000 à 9 999 habitants	• Brooks (Alberta) • Kingston (N.-É.)
Collectivités stables ou à faible croissance	• normalement à moins d'une heure d'un grand centre urbain	• centre de services pour d'autres secteurs • présence importante de services sociaux	• cohabitation de plusieurs cohortes • normalement de 2 500 à 4 999 habitants	• Port Elgin (Ontario) • Saint-Fabien-de-Panet (Québec) • St. Stephen (N.-B.)
Collectivités en déclin	• normalement à plus de deux heures d'un grand centre urbain	• lente érosion de l'économie attribuable à la fermeture d'entreprises • a été ou est encore une collectivité à industrie unique • importantes activités saisonnières	• émigration des jeunes • population plus âgée • normalement moins de 2 500 habitants	• Maniwaki (Québec) • Marystown (T.-N.-et-Labrador) • Wawa (Ontario)
Collectivités dortoirs	• proximité d'un grand centre urbain	• domination des services et de la vente de détail	• jeunes adultes et familles • professionnels à la semi-retraite	• Mississippi Mills (Ontario)
Collectivités de retraités	• proximité raisonnable d'un grand centre urbain • agglomération régionale	• services et vente de détail • secteur des soins de santé	• forte proportion d'aînés	• Russell (Manitoba) • Preeceville (Saskatchewan)
Collectivités nordiques	• normalement isolées et éloignées des marchés	• importance des ressources et des services • grand écart entre les emplois à gros et à faible revenu • possibilités limitées d'expansion	• population plus jeune • population majoritairement autochtone	• Coral Harbour (Nunavut)

1.3 Grandes lignes du rapport

Le rapport se poursuit par une description de la méthodologie employée pour chacun des trois projets de recherche. Il décrit ensuite les ménages à faible revenu en milieu rural au Canada de même que leurs conditions de logement. Le rapport examine plus loin les caractéristiques du parc de logements et des marchés de l'habitation en milieu rural.

Cet examen conduit à une discussion sur les obstacles à la satisfaction des besoins de logement des ménages à faible revenu en milieu rural et sur les moyens qui permettraient de résoudre ces problèmes. Le rapport se conclut par un résumé des principaux résultats et par un bref aperçu de la relation entre le logement et le développement communautaire en milieu rural.

Vieille maison transformée en appartements, St. Stephen

Logements du marché destinés aux aînés, St. Stephen

2.0 Méthodologie

Trois approches ont été employées afin de mieux comprendre les besoins de logement des personnes à faible revenu en milieu rural. Une étude documentaire et une étude statistique ont été menées en parallèle. L'information recueillie au cours de ces deux projets a servi en partie à l'élaboration des outils utilisés dans le cadre des douze études de cas menées dans douze collectivités rurales et petites villes. Les méthodologies employées pour chaque projet sont décrites plus loin.

2.1 Étude documentaire

L'objectif de cette étude documentaire est de donner un aperçu des problèmes de logement avec lesquels sont aux prises les ménages à faible revenu dans les régions rurales. Elle se penche principalement sur les problèmes canadiens, mais aborde néanmoins le contexte américain, qui ressemble en grande partie au contexte canadien. On a également mené un bref examen des problèmes de logement en milieu rural en Europe, en Nouvelle-Zélande et en Australie.

La présente étude documentaire ne vise pas à être exhaustive pour trois raisons. Premièrement, l'étude statistique connexe traitera principalement des besoins impérieux de logement (abordabilité, taille et qualité) dans un contexte rural. L'étude documentaire aborde d'autres questions comme :

- les changements économiques, sociaux et démographiques ;
- les services sociaux ;
- les infrastructures, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- les marchés ruraux de l'habitation ;
- le Nord canadien ;
- les problèmes à l'étranger.

Deuxièmement, l'étude documentaire vise principalement à orienter la réalisation des études de cas locales en fournissant des renseignements sur les aspects à aborder au cours des entrevues et dans le cadre d'un examen des documents et des rapports locaux et régionaux. Enfin, nous visons également à déterminer les types d'indicateurs de logement pouvant convenir au contexte rural de même qu'au milieu nordique canadien. En d'autres termes, les notions que nous rattachons normalement au logement et aux conditions de vie dans les collectivités urbaines ne sont pas toujours transférables ou appropriées au milieu rural.

Les documents de l'étude ont été choisis dans des revues, livres et sites Web d'importants organismes de logement.

2.2 Étude statistique

Une étude statistique a été conduite en vue de fournir un bref aperçu des besoins de logement à partir de données tirées des recensements de 1991 et 1996, de l'Enquête sur les dépenses des ménages de 1999 et de l'Enquête postcensitaire auprès des peuples autochtones de 1991. La Yukon Housing Needs Study a également été examinée afin d'avoir un aperçu des problèmes de logement dans le Nord. Le premier objectif était d'évaluer les données sous l'angle des besoins impérieux de logement des ménages en milieu rural.

2.2.1 Définition des besoins impérieux de logement

La SCHL (1991 et 1994) a adopté des principes de base pour définir et mesurer les besoins de logement, soit le modèle des besoins impérieux de logement. Ces principes

ont été acceptés au Canada, tant au niveau fédéral que provincial, et ont été appliqués à diverses sources statistiques.

Les ménages canadiens vivent pour la plupart dans des logements en bon état, abordables par rapport à leur revenu et de bonnes dimensions.

- Un logement est adéquat lorsque les résidents n'estiment pas que des réparations sont requises, qu'il est raccordé à un réseau d'eau courante (chaude ou froide) et qu'on y trouve une salle de bains complète.
- Le coût d'un logement abordable représente moins de 30 % du revenu du ménage avant impôt. Pour les propriétaires-occupants, le coût du logement comprend le prêt hypothécaire et les intérêts, l'impôt foncier, les frais de copropriété (s'il y a lieu) et les services publics (eau, gaz et électricité). Pour les locataires, le coût du logement comprend le loyer et les services publics, s'ils ne sont pas compris dans le prix du loyer.
- Un logement adéquat possède un nombre suffisant de chambres à coucher pour que chaque membre du ménage bénéficie d'assez d'espace et d'intimité. Il faut tenir compte de l'âge et du sexe des occupants lorsqu'on se réfère à la Norme nationale d'occupation (NNO) pour mesurer l'espace nécessaire. Les critères prévus par la Norme nationale d'occupation sont les suivants :
  - on s'attend à ce que les enfants de moins de cinq ans partagent une chambre à coucher avec un autre enfant, peu importe le sexe ;
  - on s'attend à ce que les enfants de cinq à dix-huit ans partagent une chambre à coucher avec un autre enfant du même sexe ;
  - on doit prévoir une chambre à coucher par adulte (18 ans et plus), sauf dans le cas des couples qui partagent la même chambre à coucher.

Le logement d'un certain pourcentage des ménages ne répond pas à un ou plusieurs critères de qualité, d'abordabilité et de taille. Certains de ces ménages ont les moyens de louer, dans le même marché, un logement qui répondrait ou dépasserait les normes acceptables. Dans d'autres cas, le revenu du ménage peut l'empêcher d'emménager dans un tel logement. Pour parler de besoins impérieux, le logement d'un ménage doit ne pas répondre à un ou plusieurs critères de qualité, d'abordabilité ou de taille, et le ménage ne doit pas avoir les moyens financiers d'accéder à un logement qui répondrait aux critères de qualité et de taille. Le calcul de l'évaluation des moyens des ménages consiste à comparer le montant équivalent à 30 % du revenu brut du ménage au loyer annuel médian d'un logement de qualité et de taille suffisante.

2.2.2 Sources statistiques

Le recensement et l'Enquête sur les dépenses des ménages ont été les deux principales sources de données examinées. Le recensement est le document de données le plus complet pour l'évaluation des conditions de logement et des besoins de logement selon le modèle des besoins impérieux. La grande taille de l'échantillon permet de calculer les besoins de logement aux plus petits niveaux géographiques. Le recensement recueille également des données démographiques exhaustives sur tous les membres du ménage. Ces données facilitent l'examen des capacités d'un logement à répondre aux besoins d'intimité des membres du ménage (taille) tout en tenant compte de l'âge et du sexe des membres de même que des liens entre eux.

La base de données électronique *Logement au Canada* (LAC) (SCHL, 2000) contient des tableaux issus du recensement contenant des données sur les ménages agricoles et les ménages autochtones hors réserve. (Les ménages autochtones vivant dans les réserves sont exclus de la présente étude.)

Le recensement est mené tous les cinq ans et les données sont publiées deux ou trois années plus tard. On a recours à des enquêtes par sondages pour mesurer les tendances intercensitaires quant aux besoins de logement. L'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) est menée chaque année par Statistique Canada en vue de connaître la pondération du panier de dépenses selon l'indice des prix à la consommation et de distribuer le revenu entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial dans les provinces où les taxes de vente sont harmonisées. L'EDM collige également des données sur l'équipement ménager autrefois recueillies par l'Enquête sur l'équipement ménager. L'EDM relève le revenu de ménage (seulement dans les enquêtes de Statistique Canada) pour la même période de référence que celle des dépenses. Dans d'autres enquêtes, le revenu de ménage est calculé pour l'année complète la plus récente, alors que les dépenses de ménage le sont pour l'année en cours. Du point de vue du logement, l'EDM remplace à la fois l'Enquête sur les dépenses des familles (EDF) et l'Enquête sur l'équipement ménager (EEM).

On a également eu recours à l'Enquête postcensitaire auprès des peuples autochtones de 1991 pour compléter l'information sur les Autochtones hors réserve contenue dans le recensement de 1996. Enfin, nous avons aussi examiné les données de la Yukon Housing Needs Study conduite en 2000 par la Société d'habitation du Yukon. Cette étude a été conçue pour donner un aperçu des problèmes de logement de toutes les collectivités, et plus particulièrement de celles situées à l'extérieur de la principale agglomération de Whitehorse, où réside 62 % de la population. Cette étude aborde des questions comme l'abordabilité, le chauffage, les réparations, les commodités, la santé, la sécurité et les handicaps.

2.3 Études de cas

L'objectif visé par les études de cas était d'évaluer sur une base locale les besoins de logement des ménages à faible revenu dans les collectivités rurales. Les études de cas ont principalement servi à vérifier ou à étayer la théorie et les statistiques se dégageant de travaux antérieurs effectués dans le cadre du projet.

Une méthode d'échantillonnage pratique devait être employée pour choisir les collectivités qui seraient mises à l'étude. Pour chaque étude de cas, 10 à 15 entrevues ont été effectuées avec des personnes-ressources et la documentation locale a été examinée.

2.3.1 Base de sondage

La base de sondage pour le choix des collectivités à l'étude a été élaborée en fonction de la définition de région rurale de l'OCDE, qui figure à la section 1.2. L'approche employée pour l'élaboration de la base de sondage consistait d'abord à identifier, à l'échelle du pays, plusieurs régions essentiellement rurales et à se concentrer ensuite sur une seule collectivité qui serait mise à l'étude. Dans de nombreux cas, on a également recueilli de l'information sur les problématiques dans la région périphérique d'une collectivité en raison de l'interdépendance entre les régions rurales périphériques et la collectivité ou

de l'interdépendance de nombreuses fonctions sociales et économiques dans une région comptant plusieurs collectivités.

2.3.2 Critères de sélection des collectivités à partir de la base de sondage

Tout en respectant les limites de la base de sondage, les critères suivants ont été employés afin de choisir les collectivités qui seraient mises à l'étude :

- s'assurer que toutes les régions du Canada soient représentées (l'Ouest, l'Ontario, le Québec, l'Atlantique et le Nord) ;
- s'assurer que les collectivités francophones et anglophones soient représentées ;
- s'assurer qu'au moins une étude de cas se penche sur une collectivité autochtone hors réserve ;
- s'assurer que les collectivités choisies représentent des activités économiques variées (par exemple, activités saisonnières, agriculture, ressources naturelles) ;
- s'assurer que les collectivités choisies représentent diverses tendances économiques (par exemple, des collectivités en déclin, des collectivités en croissance, à l'exclusion des collectivités urbaines ou de banlieue à proximité d'un grand centre urbain) ;
- s'assurer que les collectivités choisies représentent diverses caractéristiques sociales et démographiques (par exemple, une proportion importante d'aînés, une grande proportion de familles monoparentales) ;
- choisir des collectivités dans lesquelles on pourra obtenir des données locales pour compléter les entrevues;
- choisir des collectivités dans lesquelles des recherches et des consultations ont déjà été menées par les membres de l'équipe.

Une liste préliminaire de collectivités a été présentée avec la proposition du projet. Elle a ensuite été précisée et révisée conjointement avec la SCHL. La liste finale des collectivités à l'étude est la suivante (par ordre alphabétique) :

- Brooks (Alberta)
- Coral Harbour (Nunavut)
- Kingston-Greenwood (Nouvelle-Écosse)
- Maniwaki (Québec)
- Marystown (Terre-Neuve-et-Labrador)
- Mississippi Mills (Ontario)
- Port Elgin (Ontario)
- Preeceville (Saskatchewan)
- Russell (Manitoba)
- Saint-Fabien-de-Panet (Québec)
- St. Stephen (Nouveau-Brunswick)
- Wawa (Ontario)

La base de sondage et les critères de sélection des collectivités n'ont pas été appliqués rigoureusement. Par exemple, la municipalité de Brooks (Alberta) compte un peu plus de 10 000 habitants, mais a tout de même été choisie en raison de la croissance démographique rapide qu'elle a connue récemment et parce qu'elle nous a été suggérée par la province de l'Alberta. La municipalité de Mississippi Mills (Ontario) compte également plus de 10 000 habitants (résultat d'une récente fusion de trois collectivités) et est située à proximité d'un grand centre urbain. Elle nous a été recommandée par la SCHL.

2.3.3 Critères de sélection des personnes-ressources

Un processus en deux étapes a été employé afin d'identifier des personnes-ressources dans chaque collectivité à l'étude. La première étape consistait à élaborer une liste préliminaire des personnes et représentants d'organismes

au courant des questions de logement et des questions connexes que nous devrions rencontrer obligatoirement dans toutes les collectivités à l'étude. Les personnes étaient choisies si elles étaient présentes dans la collectivité ou si elles fournissaient des services sur une base régionale à la collectivité à l'étude, et ce, même si elles étaient basées dans une collectivité voisine. La liste a été complétée par une liste de personnes et de représentants pouvant servir de remplaçants. Ces personnes ont été choisies sur une base locale en vue de remplacer les personnes qui refuseraient de participer à une entrevue, les personnes non disponibles ou les personnes ou les organisations non existantes de la première liste. Dans certains cas, les personnes à rencontrer ont été choisies dans la deuxième liste pour d'autres raisons. Par exemple, puisque la GRC a participé au comité directeur national de ce projet pour les collectivités à l'étude où se trouve un détachement de la GRC, un agent de la GRC a été contacté pour une entrevue. Dans d'autres cas, l'importance relative et les activités d'une organisation donnée la qualifiaient automatiquement pour une entrevue.

Liste prioritaire (personnes à rencontrer dans toutes les collectivités) :

- employés ou conseillers municipaux ;
- travailleurs sociaux ou services sociaux municipaux ;
- agents de développement économique ;
- personnel de soins de santé et de santé communautaire, directeurs des districts régionaux de santé ;
- directeurs de sociétés d'habitation ;
- agents immobiliers ;
- sociétés d'habitation sans but lucratif ;
- registres centraux des logements disponibles ;
- propriétaires/gestionnaires immobiliers ;
- directeurs de foyers municipaux pour aînés ;
- exploitants de refuges/maisons de transition.

Liste de remplacement (personnes à rencontrer dans certaines collectivités, au besoin) :

- présidents des associations d'aînés ;
- agents de la GRC ;
- directeurs des commissions scolaires ;
- agents de développement agricole ;
- planificateurs communautaires ;
- DRHC/centres locaux d'emploi ;
- organismes d'aide ;
- administrateur du PAREL ;
- centre de rencontre.

La deuxième étape consistait à obtenir des renseignements sur les personnes-ressources et les organisations choisies en vue de fixer des entrevues dans chaque collectivité. Nous avons communiqué personnellement avec les personnes et les organisations choisies, leur avons fourni des renseignements généraux sur le projet et les avons invités à y participer.

2.3.4 Guide d'entrevue, visites des collectivités et suivi

Les entrevues avec les personnes-ressources ont été menées dans chacune des collectivités à l'étude entre février et mai 2002. La majorité des entrevues ont été réalisées en personne. Cependant, dans certains cas, en raison de conflits d'horaires, les entrevues ont été réalisées au téléphone, avant ou après la visite. Un guide d'entrevue a été préparé à partir de l'étude documentaire et de l'étude statistique.

Par courtoisie et afin de s'assurer de l'interprétation fidèle des propos recueillis, une ébauche de l'étude de cas a été envoyée pour commentaires aux personnes rencontrées.

2.3.5 Étude des documents

Pour chaque collectivité à l'étude, nous avons rassemblé et passé en revue les études ou les rapports locaux pertinents publiés ou non publiés, par exemple :

- une soumission présentée par un groupe local à un organisme provincial de services sociaux ou de logement ;
- les études locales réalisées par des consultants ou autres ;
- les plans municipaux ;
- les rapports des services sociaux ;
- les rapports annuels de groupes communautaires locaux, comme les banques alimentaires ;
- les initiatives communautaires pour les sans-abri ;
- les rapports sur les listes d'attente de logement social ;
- les rapports des conseils de planification sociale ;
- d'autres documents particuliers à chaque collectivité.

La disponibilité de ces documents était très différente d'une collectivité à l'autre. Enfin, lorsque possible, nous avons dépouillé les annonces dans les journaux locaux de même que les descriptions de propriété afin de prendre connaissance du contexte et d'obtenir de l'information sur le marché local de l'habitation.

2.4 Contraintes de la méthodologie

Bien que les méthodes et les approches employées dans le cadre du présent projet de recherche ont dans l'ensemble fourni une perspective utile et intéressante des problèmes de logement pour les ménages à faible revenu en milieu rural, il existe cependant plusieurs contraintes qui méritent d'être mentionnées. Elles sont expliquées en fonction de chacune des activités.

Étude documentaire

Premièrement, nous n'avons examiné que très peu de données non officielles (rapports et données des gouvernements, des municipalités et des groupes communautaires locaux). D'autres types de rapports locaux qui ne traitent pas spécifiquement de logement (plans de développement économique ou études régionales sur la santé), mais dans lesquels le sujet est abordé, comptent également parmi ces données non officielles. En général, ces rapports ne sont pas publiés et ne constituent donc pas une source facilement accessible. Nous avons pu consulter certains de ces rapports lors de l'étude des documents des collectivités. Nous croyons qu'il existe de nombreux documents du genre. Cependant, nous ne disposions pas de suffisamment de temps à cette étape pour dépouiller ces documents de manière plus exhaustive.

Deuxièmement, le *corpus* de documents récents portant sur le logement en milieu rural au Canada est très restreint. Il semble

que ce sujet n'ait fait l'objet d'aucune recherche spécifique au cours des dernières années, plus particulièrement en ce qui a trait aux questions de logement et aux besoins des ménages à faible revenu.

Étude statistique

Premièrement, le fait qu'un éventail raisonnablement restreint de sources de données ait été utilisé constitue une importante contrainte (encore une fois, en fonction du temps alloué à cette étape). Cette situation est partiellement attribuable au manque de bases de données comparables, particulièrement dans les petites agglomérations. Les données sur la construction de logements, les permis de construction, les prestataires d'aide sociale et les taux d'emploi, entre autres, ne sont pas disponibles sur une base locale (elles le sont parfois sur une base régionale) ou ne peuvent être comparées d'une collectivité à l'autre. Dans certains cas, il y a des différences entre les provinces. Par exemple, nous avons été en mesure d'obtenir des données très détaillées sur les prestataires d'aide sociale au Nouveau-Brunswick, mais ces données étaient très limitées dans d'autres provinces.

Deuxièmement, le recensement de 1996 est vieux et ne dresse probablement pas le portrait le plus actuel de la situation des ménages à faible revenu.

Troisièmement, le fait qu'on explore exclusivement les besoins impérieux de logement constitue une autre contrainte. En règle générale, il s'agit d'une très bonne approche pour étudier les besoins dans un contexte urbain, mais elle l'est moins dans un contexte rural, puisque les salaires y sont inférieurs et que les conditions du marché peuvent être très différentes d'une collectivité à l'autre. Plus précisément, il y a d'importantes contraintes à appliquer ce modèle aux collectivités des régions éloignées du Nord. Un rapport rédigé par l'Institute of Urban Studies (1999) évaluait la pertinence du modèle de besoins impérieux dans l'évaluation des conditions de logement dans ces collectivités. Le rapport concluait que, pour arriver à une meilleure évaluation des collectivités des régions éloignées du Nord, un modèle plus complet était nécessaire. Ce modèle comprendrait non seulement une base de données élargie sur le logement et les ménages, mais inclurait également des données sur les services offerts, l'offre de logements, les facteurs du marché et l'incidence des conditions de logement sur la santé et le bien-être des ménages (qualité de vie). L'étude suggère également que le fait que le modèle des besoins impérieux de logement ne tienne pas compte de l'ampleur des besoins représente un problème important dans ces collectivités. Dans l'ensemble, le rapport conclut qu'une approche plus exhaustive est nécessaire en vue d'identifier les besoins de logement dans une collectivité ou une région. Cette approche doit prendre en considération autre chose que la composition des ménages, le salaire et les caractéristiques du logement, et tenir compte d'un plus grand nombre de données sur la collectivité, le marché et les caractéristiques des ménages.

Études de cas

Plusieurs des collectivités à l'étude font partie d'une plus grande région où se trouvent d'autres collectivités rurales et petites villes. Il a donc été difficile d'isoler les problèmes spécifiques aux collectivités à l'étude, puisqu'elles entretiennent des relations économiques et sociales avec ces autres collectivités et que les services y sont fournis sur une base régionale. Par exemple, les collectivités à l'étude dans les Prairies fonctionnent largement sur une base régionale. Par conséquent, le manque de données régionales a limité notre compréhension de la situation de ces collectivités. Les dynamiques et les concurrences régionales sont des aspects importants dans ces régions ; elles influent considérablement sur le marché de l'habitation. Nous avons tenté de cerner le mieux possible la situation régionale. Cependant, puisque nous nous sommes penchés sur des collectivités spécifiques, nous n'avons probablement pas compris totalement les problèmes régionaux ni leur importance pour les collectivités à l'étude.

Souvent, les personnes rencontrées dans les collectivités à l'étude ne disposaient pas de données concrètes sur de nombreuses questions importantes, comme l'état des logements, les personnes et les ménages à faible revenu, le prix des maisons et des loyers, entre autres. Cette situation s'explique par le manque de moyens (temps, ressources et peut-être expertise) au niveau local pour recueillir cette information. Par conséquent, nous dépendions, dans une certaine mesure, de généralités exprimées par les personnes rencontrées, d'évaluations personnelles et d'enquêtes superficielles. Il a donc été difficile de corroborer certains dires des personnes rencontrées quant au nombre de ménages qui, selon eux, vivent dans des logements qui nécessitent des réparations importantes.

Enfin, la méthodologie employée dans le cadre des études de cas ne prévoyait pas de rencontres avec des ménages à faible revenu. Par conséquent, nous n'avons pas recueilli les opinions de ces personnes sur leurs conditions de logement, les obstacles qu'elles doivent surmonter et les moyens qui permettraient de résoudre leurs problèmes.

3.0 Ménages à faible revenu en milieu rural au Canada et conditions de logement

Dans la présente section, nous discuterons des ménages à faible revenu en milieu rural au Canada et de leurs conditions de logement. Cette discussion prend la forme d'une évaluation des différences entre les six types de collectivité rurale figurant à la section 1.2.

3.1 Ménages à faible revenu en milieu rural au Canada

Afin de décrire ce qu'est un ménage à faible revenu, il faut d'abord définir la notion de faible revenu. Cette notion est difficile à définir et varie d'une collectivité à l'autre. Les indicateurs de situations de faible revenu, tirés de l'étude documentaire, de l'étude statistique et des études de cas, sont notamment les suivants :

- ménages sous le seuil de faible revenu (SFR) ;
- incidence du faible revenu dans les collectivités, selon le recensement ;
- utilisation des listes d'attente pour du logement social ;
- recours aux banques alimentaires ;
- revenu nécessaire aux différents types de ménage pour joindre les deux bouts.

Lorsqu'on examine les catégories en fonction du seuil de faible revenu (SFR), on constate qu'il y a une plus faible proportion de familles à faible revenu dans les secteurs ruraux (10 % des ménages) que dans les centres urbains (16 % à 18 %). Toutefois, en fonction de la mesure de faible revenu, les régions rurales enregistrent la plus forte proportion de ménages à faible revenu, soit 15 % comparativement à 12 % dans les centres urbains dont la population est de 500 000 habitants ou plus (Rupnik, Thompson-James et Bollman, 2001, 15).

Quadruplex offrant la formule de bail viager à des aînés, Russell

Dans le recensement, l'incidence du faible revenu est calculée en fonction du revenu, de la taille et des dépenses des ménages. L'incidence est calculée pour les personnes, les familles économiques et l'ensemble de la population habitant dans des ménages privés. Cette incidence s'établit normalement entre 10 % et 25 % pour les familles économiques et entre 21 % et 57 % pour les personnes vivant seules.

Il y a une importante différence dans la disponibilité et l'exhaustivité des données recueillies au niveau local sur le recours aux banques alimentaires et aux listes d'attente de logement social. Nous avons observé cette différence lorsque nous avons demandé aux personnes rencontrées quel était le revenu nécessaire pour arriver dans leur collectivité. La majorité ne disposait pas d'une base solide pour étayer leurs observations.

Ces indicateurs ont été employés en vue de dresser le portrait des personnes et des ménages à faible revenu. Puisque le plus récent recensement date maintenant de quelques années et que les autres indicateurs employés sont imparfaits, il a été impossible de déterminer le nombre exact de personnes

et de ménages à faible revenu dans chaque collectivité. De plus, vu les degrés divers de connaissances et de ressources, et la variété d'indicateurs potentiels employés, les personnes-ressources locales avaient également du mal à décrire la composition relative de la population à faible revenu dans leur collectivité respective. Les ménages suivants sont possiblement des ménages à faible revenu. Nous résumons leur présence relative dans les six types de collectivités rurales.

3.1.1 Familles de travailleurs à faible revenu

Les membres de ces ménages possèdent généralement des niveaux de scolarisation et des compétences monnayables moins élevés. Ces ménages forment une importante proportion de l'ensemble des ménages à faible revenu dans les collectivités à l'étude. Ces ménages sont nombreux dans les collectivités où les secteurs des services, du tourisme et des ressources sont les principaux employeurs. Ils sont également nombreux dans d'autres collectivités, comme à Kingston-Greenwood, à Port Elgin et à Mississippi Mills, où un gros employeur paie des salaires élevés à une grande partie de la population. Cette situation a pour effet de garder les prix des logements relativement élevés et, par conséquent, inabordables pour les travailleurs à plus faible revenu. Les travailleurs à faible revenu étaient moins nombreux à Preeceville et à Coral Harbour. Dans plusieurs collectivités à l'étude, nous avons observé que certaines familles à faible revenu choisissaient d'habiter dans un secteur plus rural en périphérie de la ville ou du village parce que le prix des terrains et des logements y est moins élevé ou parce qu'ils y avaient hérité d'une maison familiale.

3.1.2 Familles monoparentales

Ces ménages représentent également une portion importante de l'ensemble des ménages à faible revenu dans les collectivités à l'étude. Bon nombre de ces ménages dépendent de l'aide sociale pour leur revenu et occupent souvent des logements sociaux. Ces ménages étaient particulièrement nombreux à Coral Harbour, à Marystown, à Kingston-Greenwood, à Mississippi Mills, à Port Elgin, à St. Stephen et à Wawa.

3.1.3 Aînés

Il existe généralement deux types d'aînés à faible revenu. Le premier comprend les personnes dont les revenus ont toujours été relativement bas tout au long de leur vie. Elles reçoivent maintenant un revenu fixe et vivent dans des logements locatifs ou sociaux. Ces ménages se composent d'une ou deux personnes. Le deuxième comprend les aînés qui vivent seuls (normalement des femmes veuves) dans une maison plus âgée dont ils sont propriétaires-occupants. Leurs revenus sont faibles ou modestes. Certains de ces aînés ont eu un faible revenu pour la majeure partie de leur vie, alors que certains autres bénéficiaient d'un revenu plus élevé par le passé. Ces aînés doivent souvent débourser d'importantes sommes pour entretenir leur maison et payer l'impôt foncier, les coûts élevés des services publics de même que les coûts d'entretien et de réparation. Les ménages d'aînés des deux types étaient nombreux dans les collectivités de Kingston-Greenwood, de Preeceville, de Russell et de Saint-Fabien-de-Panet.

3.1.4 Personnes seules

Ces ménages sont très différents, mais se composent généralement de jeunes adultes dont le niveau de scolarisation est bas et les compétences monnayables limitées. Ils sont plus nombreux en nombre absolu dans les collectivités qui dépendent des ressources naturelles et représentent par conséquent une plus importante proportion des ménages à faible revenu dans ces collectivités. On pense notamment à Coral Harbour, à Maniwaki, à Marystown, à Saint-Fabien-de-Panet et à Wawa, et, dans une mesure moindre, à Mississippi Mills, à Preeceville et à Russell.

3.1.5 Jeunes personnes seules

Puisque très peu de ressources économiques ou immobilières s'offrent à eux lorsqu'ils quittent la maison familiale dans une région rurale, les jeunes s'en vont souvent immédiatement de la collectivité pour se diriger vers les grands centres urbains. Ils ne forment pas une proportion visible ou importante des ménages à faible revenu dans les collectivités rurales. Cependant, dans la majorité des collectivités à l'étude, des données montrent que les jeunes personnes seules ont recours aux banques alimentaires ou reçoivent une forme d'aide sociale.

3.1.6 Personnes handicapées

Ce groupe comprend les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental. Le sentiment général qui se dégage des études de cas est que ces personnes ne représentent pas une importante proportion des ménages à faible revenu, principalement parce qu'elles sont prises en charge par les familles ou en raison de l'existence de foyers de groupe bien administrés. Les personnes dont la famille n'habite pas à proximité, ou qui sont atteintes d'un handicap particulier ne pouvant être pris en charge par les organismes locaux, quittent souvent la collectivité pour les grands centres urbains. Selon les personnes rencontrées dans certaines des collectivités à l'étude, dont Kingston-Greenwood, le nombre de personnes handicapées dans les collectivités rurales est à la hausse en raison d'un certain nombre de facteurs, dont la déinstitutionalisation des personnes ayant une déficience mentale et le vieillissement de la population qui présente des limitations physiques. Dans la majorité des collectivités à l'étude, il semble que les connaissances sur le nombre de personnes handicapées à faible revenu et leurs besoins en matière de logement soient retreintes. Dans les trois collectivités à l'étude en Ontario (Mississippi Mills, Port Elgin et Wawa), nous avons constaté que les sociétés d'habitation avaient de la difficulté à remplir leurs logements pour personnes handicapées.

3.1.7 Autochtones

Quatre des collectivités à l'étude ont une population autochtone. Les collectivités de Maniwaki, de Preeceville et de Russell sont situées à proximité d'une réserve autochtone. Certaines données montrent que les Autochtones de ces réserves avoisinantes déménagent dans ces collectivités et se retrouvent parfois dans une situation de faible revenu. La population inuite est très importante à Coral Harbour. Souvent, les Inuits ont un niveau de scolarisation moins élevé et ne possèdent pas les compétences nécessaires pour décrocher les emplois plus payants de fonctionnaires et de gestionnaires, qui sont normalement occupés par les personnes de la portion sud du pays.

3.1.8 Résumé des types de ménage à faible revenu

Les types de ménage à faible revenu dans les différents types de collectivités rurales varient largement. Dans les collectivités en croissance, les travailleurs à faible revenu, les familles monoparentales et les aînés sont généralement plus nombreux ou visibles par rapport à l'ensemble des ménages à faible revenu. Ils sentent normalement le poids de la hausse des coûts de logement dans ces collectivités. On trouve habituellement tous les types de ménage à faible revenu dans les collectivités stables ou en déclin. Dans les collectivités dortoirs, où affluent les ménages à revenu plus élevé, les travailleurs à faible revenu et les familles monoparentales se retrouvent souvent dans une situation de faible revenu. De fait, ces ménages sont plus nombreux que les autres types de ménage à faible revenu. Dans les collectivités de retraités, les ménages d'aînés et de personnes seules sont les plus visibles. Dans les collectivités nordiques, les ménages à faible revenu les plus nombreux sont les Autochtones, les familles monoparentales, les travailleurs à faible revenu et les personnes seules (tableau 2). Les jeunes personnes seules et les aînés ne constituaient pas une partie importante des ménages à faible revenu dans les collectivités à l'étude.

Tableau 2 : Présence des types de ménage à faible revenu dans les collectivités rurales

Type	Ménages à faible revenu	Collectivités à l'étude
Collectivités en croissance	• travailleurs à faible revenu • familles monoparentales • aînés	• Brooks (Alberta) • Kingston (N.-É.)
Collectivités stables ou à faible croissance	• travailleurs à faible revenu • familles monoparentales • aînés • personnes seules	• Port Elgin (Ontario) • Saint-Fabien-de-Panet (Québec) • St. Stephen (N.-B.)
Collectivités en déclin	• travailleurs à faible revenu • familles monoparentales • aînés • personnes seules • Autochtones (Maniwaki seulement)	• Maniwaki (Québec) • Marystown (T.-N.-et-Labrador) • Wawa (Ontario)
Collectivités dortoirs	• travailleurs à faible revenu • familles monoparentales	• Mississippi Mills (Ontario)
Collectivités de retraités	• aînés • personnes seules	• Russell (Manitoba) • Preeceville (Saskatchewan)
Collectivités nordiques	• Autochtones • familles monoparentales • travailleurs à faible revenu • personnes seules	• Coral Harbour (Nunavut)

3.2 Conditions de logement des ménages à faible revenu

Dans la présente section, nous décrivons les différentes conditions de logement dans lesquelles vivent les ménages à faible revenu. Nous aborderons d'abord les conditions et les problèmes qui sont communs à plusieurs types de ménage à faible revenu ayant des besoins impérieux de logement (abordabilité, qualité et taille). Nous discuterons ensuite des différences entre les ménages locataires et les ménages propriétaires-occupants. Enfin, nous présenterons brièvement certaines situations spécifiques, notamment celles des Autochtones, des navetteurs et des sans-abri en milieu rural.

3.2.1 Besoins impérieux de logement : problèmes d'abordabilité

Le problème le plus courant pour tous les types de ménage à faible revenu est celui de l'abordabilité, problème d'autant plus important sur le marché locatif privé. Une partie importante du revenu limité de ces ménages sert à payer le loyer et les services publics. Il leur reste donc très peu d'argent pour les autres produits de première nécessité. Selon les mesures de 1996 prises avec le modèle des besoins impérieux de logement, 15 % des ménages en milieu rural et 17,8 % des ménages autochtones sont aux prises avec des problèmes d'abordabilité.

Parmi les ménages qui font face à des problèmes d'abordabilité (c'est-à-dire qui déboursent plus de 30 % de leur revenu pour se loger), 11,2 % ont des besoins impérieux de logement et 3,8 % n'ont pas de besoins impérieux (tableau 3).

Tableau 3 : Ménages urbains et ruraux ayant des besoins impérieux de logement en raison de problèmes d'abordabilité, 1996

	Sans besoin	Avec besoins
Sous les normes d'abordabilité seulement	3,2 %	9,1 %
Sous les normes d'abordabilité et de qualité	0,4 %	1,6 %
Sous les normes d'abordabilité et de taille	0,2 %	0,4 %
Sous les normes d'abordabilité, de qualité et de taille	0 %	0,1 %
TOTAL	3,8 %	11,2 %

Source : Base de données LAC de la SCHL basée sur le recensement de 1996

Dans un contexte rural, les ménages dirigés par des aînés sont plus susceptibles que les ménages qui ne le sont pas d'avoir des besoins impérieux de logement, lesquels sont la plupart du temps attribuables à des problèmes d'abordabilité. Les ménages non familiaux (comme les personnes vivant seules ou en co-location) ont plus souvent des besoins impérieux de logement. En milieu rural, les locataires sont plus susceptibles de se trouver dans cette situation que les propriétaires-occupants (tableau 4).

Tableau 4 : Fréquence des besoins impérieux de logement parmi les ménages à faible revenu, selon le type de ménage et le mode d'occupation, 1996

	Total	Propriétaires	Locataires
Tous les ménages	14,2 %	10,3 %	30,2 %
Ménages d'aînés	14,8 %	10,9 %	34,7 %
Ménages sans aînés	14,0 %	10,1 %	29,0 %
Ménages familiaux	11,2 %	8,3 %	26,3 %
Ménages non familiaux	27,3 %	22,5 %	34,3 %

Source : Base de données LAC de la SCHL basée sur le recensement de 1996

Sur une base provinciale et territoriale, le plus haut pourcentage a été enregistré au Yukon et en Colombie-Britannique, où 21 % des ménages ont des besoins impérieux de logement. Terre-Neuve-et-Labrador se trouve au deuxième rang avec un pourcentage de 15,4 %. Le pourcentage le plus bas, de 12,4 % a été enregistré en Saskatchewan (SCHL, 2000).

Le tableau 5 dresse une liste des revenus, des coûts de logement et des rapports moyens entre le coût du logement et le revenu (RMCLR) des ménages en milieu rural pour 1996 et 1991. En 1996, le revenu des ménages en milieu rural ayant des besoins impérieux de logement représentait moins du tiers du revenu des ménages sans besoins impérieux de logement (15 200 $ comparativement à 47 800 $). La différence dans les coûts de logement était de moins de huit dollars. Les ménages dans le besoin payaient en moyenne 487 $ par mois comparativement à 495 $ pour les ménages n'étant pas dans le besoin. En raison de la faible différence dans les coûts de logement et de la grande différence de revenu, le pourcentage du revenu consacré au logement diffère largement. Les ménages ayant des besoins impérieux de logement consacrent 42 % de leur revenu pour se loger, comparativement à seulement 14 % pour les ménages n'ayant pas de besoins impérieux.

Le RMCLR moyen a également augmenté de 2 % entre 1991 et 1996, pour s'établir à 42 % pour l'ensemble des ménages dans le besoin. Ce rapport est passé de 37 % à 40 % pour les propriétaires-occupants dans le besoin et de 44 % à 46 % pour les locataires dans le besoin. Le RMCLR reste le même pour les ménages n'ayant pas de besoins impérieux de logement. Il est donc évident que le revenu des ménages à faible revenu n'augmente pas au même rythme que les coûts de logement.

Les locataires dans le besoin ont le plus faible revenu, soit 13 700 $, comparativement à 16 200 $ pour les propriétaires-occupants. En fait, les locataires dans le besoin consacrent plus d'argent au logement que les locataires qui ne sont pas dans le besoin, soit 479 $ comparativement à 446 $. Ainsi, en 1996, les locataires dans le besoin consacraient 46 % de leur revenu pour se loger.

Tableau 5 : Revenu moyen, coûts de logement et rapports moyens entre le coût du logement et le revenu pour les ménages en milieu rural en fonction des besoins, 1991 et 1996

		1996			1991		
		Revenu moyen	Coûts moyens de logement	Rapport moyen entre le coût du logement et le revenu	Revenu moyen	Coûts moyens de logement	Rapport moyen entre le coût du logement et le revenu
Tous	Total	43 160	495	18	39 718	426	17
	Sans besoin	47 794	495	14	43 066	432	14
	Dans le besoin	15 156	487	42	12 872	378	40
Propriétaires	Total	46 257	504	16	42 255	434	15
	Sans besoin	49 727	504	13	44 791	439	13
	Dans le besoin	16 171	493	40	13 759	373	37
Locataires	Total	30 297	458	26	29 417	395	23
	Sans besoin	37 481	446	17	34 719	397	17
	Dans le besoin	13 716	479	46	11 589	386	44

Source : Base de données LAC de la SCHL basée sur le recensement de 1996

3.2.2 Besoins impérieux de logement : problèmes de qualité et de taille

Le mauvais état des logements (qualité) et le surpeuplement (taille) sont des problèmes moins fréquents que ceux d'abordabilité. Au total, 11,3 % des logements en milieu rural ne sont pas en bon état et seulement 4,4 % d'entre eux sont habités par des ménages ayant des besoins impérieux de logement. La taille constitue un problème moins important. En effet, 4,1 % des logements en milieu rural sont surpeuplés et seulement 0,9 % d'entre eux sont habités par des ménages ayant des besoins impérieux de logement.

Les besoins de réparation étaient évidents dans certaines des collectivités à l'étude, plus particulièrement à St. Stephen, Kingston-Greenwood, Maniwaki et Wawa. Dans les collectivités à l'étude, les problèmes de surpeuplement étaient apparents seulement dans quelques cas relativement isolés. Cela dit, on a remarqué un certain surpeuplement plus particulièrement à Brooks et à Coral Harbour et dans une moindre mesure dans certaines autres collectivités.

Les besoins impérieux de logement ne sont pas calculés pour les ménages agricoles puisqu'il n'est pas toujours possible de séparer les dépenses résidentielles de celles consacrées aux bâtiments et aux biens agricoles. Par conséquent, le test d'abordabilité ne peut être appliqué.

Pourtant, les ménages agricoles n'ont pas moins de besoins impérieux de logement. Par exemple, 8 680 (4,7 %) de tous les ménages agricoles vivent dans des conditions inadéquates ou sont surpeuplés. De plus, 22 530 (12,1 %) logements de ménages agricoles ne répondent pas aux normes de qualité ou devraient subir des réparations majeures. Pour la catégorie des plus vieux logements, c'est-à-dire ceux construits avant 1946, ce pourcentage s'établit à 18 %. Plus les logements sont récents, moins ils ont besoin de réparations. En effet, ce même pourcentage s'établissait à 2,4 % pour les logements construits après 1991 (SCHL, 2000).

Une tendance similaire a été observée lorsqu'on a comparé le besoin de réparations au revenu. Le pourcentage des logements nécessitant des réparations (18 %) était le plus élevé dans la catégorie de revenu la plus faible (moins de 10 000 $ par année). Ce pourcentage était de 10,3 % pour les ménages dont le revenu annuel était de 50 000 $ et plus. Le revenu moyen des ménages dont le logement nécessitait des réparations majeures était de 44 300 $, soit 10 000 $ de moins que celui des ménages ayant affirmé que leur logement ne nécessitait qu'un entretien courant.

3.2.3 Coûts du chauffage et des services publics

Dans bon nombre des collectivités, les personnes-ressources ont affirmé que les ménages à faible revenu (de tous les types) habitaient généralement des logements plus vieux, souvent mal isolés et dont les coûts de chauffage et de services publics sont plus élevés. Ce problème était plus prononcé pour les locataires à faible revenu de St. Stephen, Marystown, Kingston-Greenwood, Saint-Fabien-de-Panet, Maniwaki, Port Elgin et Wawa. Ces coûts élevés éliminent souvent tous les avantages du loyer abordable qu'ont été en mesure de se dénicher certains ménages à faible revenu. Puisque les revenus sont limités, cette situation laisse bien peu d'argent pour d'autres dépenses.

La question des coûts d'occupation est particulièrement aiguë dans le Nord. Le coût du chauffage est très élevé en raison du prix du combustible et de l'absence de bois dans certaines collectivités (SCHL, 1999). Par exemple, à Coral Harbour, le coût annuel moyen des services publics pour un logement de trois chambres à coucher s'élève à près de 12 000 $ (tableau 6).

Tableau 6 : Coûts d'occupation des logements à Coral Harbour

Services publics	Consommation	Taux actuel	Coût total calculé sur une base annuelle
Prix des services publics pour un logement d'une chambre			
Combustible	565,07	0,7895/litre	1 784,48 $
Électricité	733,14	0,5347/kilowatt	1 568,04 $
Eau et égout	28 253,8	0,05/litre	5 650,76 $
Ordures	3 mois	75,00 $/mois	900,00 $
Total			**9 903,28 $**
Prix des services publics pour un logement de deux chambres			
Combustible	362,6	0,7895/litre	1 145,08 $
Électricité	1 790,67	0,5347/kilowatt	3 829,88 $
Eau et égout	28 040,2	0,05/litre	5 608,04 $
Ordures	3 mois	75,00 $/mois	900,00 $
Total			**11 483,00 $**
Prix des services publics pour un logement de trois chambres			
Combustible	521,74	0,7895/litre	1 647,64 $
Électricité	1 490,05	0,5347/kilowatt	3 186,92 $
Eau et égout	31 114	0,05/litre	6 222,8 $
Ordures	3 mois	75,00 $/mois	900,00 $
Total			**11 957,36 $**
Prix des services publics pour un logement de quatre chambres			
Combustible	453,25	0,7895/litre	1 431,36 $
Électricité	1 868,86	0,5347/kilowatt	3 997,12 $
Eau et égout	47 786,8	0,05/litre	9 557,36 $
Ordures	3 mois	75,00 $/mois	900,00 $
Total			**15 885,84 $**

Source : Coral Harbour Housing Association, 2002

3.2.4 Logement locatif

Dans presque toutes les collectivités à l'étude, il n'y a pas suffisamment de nouvelles constructions de logements locatifs. Le choix de logements locatifs est par conséquent très restreint, entraînant ainsi de faibles taux d'inoccupation, des conditions de pauvreté et des coûts d'occupation élevés. Il y a cependant deux exceptions. Premièrement, dans les collectivités dont l'économie est en croissance (Brooks, Mississippi Mills), de nouveaux logements sont construits pour répondre aux besoins de l'ensemble du marché. Même si ces nouveaux logements sont inabordables pour les ménages à faible revenu, leur construction a l'avantage de libérer des logements locatifs plus vieux pour les ménages à faible revenu. Ces logements peuvent cependant ne pas être abordables. De plus, le rythme de construction des nouveaux logements ne suit pas la demande, plus particulièrement

à Brooks. Deuxièmement, dans certaines autres collectivités à l'étude (Kingston-Greenwood, St. Stephen, Russell, Port Elgin), les quelques nouveaux logements locatifs sont destinés aux aînés plus fortunés et offrent un plus grand nombre de services et de commodités.

La pénurie de logements locatifs pour les ménages à faible revenu peut également être accentuée par des politiques et des programmes publics. Par exemple, dans les provinces où le programme d'aide sociale prévoit la subvention du logement, le montant de cette subvention pose certains problèmes. Les personnes rencontrées à Kingston-Greenwood, en Nouvelle-Écosse, affirmaient par exemple que les propriétaires avaient tendance à fixer les loyers au montant maximum permis. Bien que cette situation ne représente pas nécessairement un problème pour les prestataires d'aide sociale, elle a pour effet de faire augmenter le prix des logements à un niveau supérieur au marché et, par conséquent, d'accroître les problèmes d'abordabilité pour les autres ménages à faible revenu, nommément les travailleurs à faible revenu. Le contraire est vrai dans de nombreuses collectivités de l'Ontario. Les personnes rencontrées affirmaient que l'aide au logement pour les assistés sociaux était de beaucoup inférieure au prix des loyers sur le marché. Cette situation accentue les problèmes d'abordabilité pour les ménages à faible revenu prestataires d'aide sociale. Dans les provinces où les programmes d'aide sociale ne prévoient pas la subvention du logement, les revenus dont disposent les ménages prestataires d'aide sociale ne suffisent pas pour payer le logement et les autres dépenses.

Logement de piètre qualité, St. Stephen

3.2.5 Logements de propriétaires-occupants

Il s'agit du mode d'occupation le plus fréquent dans les secteurs ruraux et dans les petites villes (voir aussi la section 4.1), même pour les ménages à faible revenu. Le pourcentage de propriétaires-occupants ayant des besoins impérieux de logement est plus faible, soit 10 % comparativement à 30 % pour les locataires (tableau 4), mais leur nombre absolu est plus élevé et représente 59 % des ménages ayant des besoins impérieux de logement en milieu rural. Dans de nombreuses collectivités, ce mode d'occupation est le seul choix possible, plus particulièrement lorsque le taux d'inoccupation est faible ou que l'achat d'un logement revient au même prix que la location. Le tableau 5, dans lequel figure le rapport moyen entre le coût du logement et le revenu pour les propriétaires-occupants et les locataires, montre que le coût de logement moyen pour les gens dans le besoin est pratiquement identique pour ces deux modes d'occupation. En effet, les locataires déboursent en moyenne 479 $ par mois et les propriétaires 493 $.

En plus de l'abordabilité, l'achat d'une maison comporte de nombreux autres problèmes pour les ménages à faible revenu. Premièrement, de nombreux ménages ont de la difficulté à épargner en vue du versement initial sur l'achat d'une maison. Dans les collectivités comme Brooks, Kingston-Greenwood, Mississippi Mills et Port Elgin, où le revenu moyen est plus élevé, le prix moyen des maisons est généralement plus élevé et inabordable pour les ménages à faible revenu. À Coral Harbour, où les coûts de construction (et par conséquent les prix d'achat) sont exceptionnellement élevés, les ménages à faible revenu n'ont presque aucun espoir d'être un jour propriétaire.

Deuxièmement, les coûts de l'entretien, de l'impôt foncier, des services publics et des réparations peuvent constituer un problème pour tous les types de propriétaire-occupant à faible revenu. Cette situation était évidente dans bon nombre des collectivités à l'étude, notamment à Saint-Fabien-de-Panet, Port Elgin, St. Stephen, Kingston-Greenwood et Preeceville. George et Holden (2000) ont observé des problèmes similaires aux États-Unis.

Troisièmement, les quelques ménages qui parviennent à économiser pour une mise de fonds peuvent avoir de la difficulté à obtenir un prêt hypothécaire. Si le prêteur considère que le revenu n'est pas assez élevé ou que l'emploi n'est pas assez stable, il peut refuser la demande de prêt. Très peu des personnes-ressources (et dans seulement quelques collectivités) ont identifié la difficulté d'accès au financement hypothécaire comme étant une barrière pour les ménages à faible revenu. Selon la majorité des personnes rencontrées, les principales difficultés pour les ménages à faible revenu étaient qu'ils étaient incapables d'économiser pour une mise de fonds ou qu'ils avaient un très haut niveau d'endettement. Cependant, à St. Stephen, les banques ont refusé dans certains cas d'accorder un prêt hypothécaire à des ménages admissibles aux programmes gouvernementaux conçus pour aider les ménages à faible revenu à acheter une maison. À Kingston-Greenwood, certaines personnes-ressources affirmaient que les femmes à faible revenu (plus particulièrement celles qui avaient quitté un mariage et qui vivaient maintenant seules ou avec des enfants) ainsi que les autres femmes avaient de la difficulté à obtenir des prêts hypothécaires. En plus du préjugé défavorable envers elles, certaines femmes éprouvent des problèmes de crédit (absence d'historique de crédit ou mauvais historique provenant de la relation précédente). À Maniwaki et à Wawa, des prêts hypothécaires ont été refusés à certains ménages à faible revenu même s'ils avaient la mise de fonds nécessaire.

La documentation sur l'accès au financement et assurance hypothécaires en milieu rural au Canada date généralement des années 1980. À cette époque, les collectivités rurales, éloignées et dépendantes des ressources n'ont pas présenté les caractéristiques d'un marché normal, une situation qui s'est révélée difficile à gérer pour le secteur du financement.

3.2.6 Ménages autochtones à faible revenu hors réserve

Les ménages autochtones hors réserve représentaient une importante proportion de la population dans les collectivités à l'étude de Coral Harbour (la population y est majoritairement inuite) et de Maniwaki (personnes de la réserve de Kitigan Zibi Anishinabeg, située à proximité). Ces ménages étaient également présents dans une

mesure moindre à Russell et à Preeceville. Selon les personnes rencontrées à Maniwaki, des Autochtones des régions plus au nord viennent dans cette ville pour y trouver un logement abordable, mais se retrouvent parfois dans la rue ou dans des appartements, des sous-sols et des garages surpeuplés et hors normes. Tout comme à Russell et Preeceville, ces ménages ne sont pas nombreux. Cependant, à Coral Harbour, il y a de nombreux problèmes attribuables aux coûts élevés de la construction et des services publics auquel s'ajoute une pénurie d'emploi. Les ménages autochtones doivent donc faire face à de sérieux problèmes d'abordabilité, qui souvent donnent lieu à des situations de surpeuplement.

Dans le Nord, il y a un écart considérable dans les revenus et les emplois entre les Autochtones et les non-Autochtones. Dans de nombreuses collectivités nordiques éloignées, le taux de chômage des Autochtones est de trois à quatre fois plus élevé que la moyenne. Les non-Autochtones sont souvent employés par le gouvernement et les entreprises du secteur primaire et disposent d'un revenu élevé. Les Autochtones, quant à eux, pratiquent des activités traditionnelles, comme l'exploitation du territoire, ou sont prestataires d'aide sociale et disposent donc d'un faible revenu (SCHL, 1999). Par conséquent, leurs revenus sont plus faibles et l'incidence de la pauvreté est de deux à trois fois plus élevée (SCHL, 1999; Carter Research Associates Inc., 1999).

En 1996, les ménages autochtones avaient beaucoup plus de besoins que les autres ménages en milieu rural (tableau 7). Dans les Territoires du Nord-Ouest et en Saskatchewan, plus du tiers des ménages autochtones avait des besoins impérieux de logement.

Tableau 7 : Ménages autochtones en milieu rural par province et en fonction des besoins, 1996

	Tous les ménages		Ménages dans le besoin		Incidence
	Nombre	%	Nombre	%	
Terre-Neuve-et-Labrador	2 290	4,1 %	585	3,6 %	25,5 %
Île-du-Prince-Édouard	115	0,2 %	20	0,1 %	17,4 %
Nouvelle-Écosse	955	1,7 %	165	1,0 %	17,3 %
Nouveau-Brunswick	715	1,3 %	155	1,0 %	21,7 %
Québec	775	12,1 %	1 345	8,3 %	19,9 %
Ontario	10 355	18,5 %	2 570	5,9 %	24,8 %
Manitoba	7 220	12,9 %	2 035	2,6 %	28,2 %
Saskatchewan	6 155	11,0 %	2 130	3,2 %	34,6 %
Alberta	6 390	11,4 %	1 650	0,2 %	25,8 %
Colombie-Britannique	6 825	12,2 %	2 185	3,5 %	32,0 %
Territoire du Yukon	785	1,4 %	255	1,6 %	32,5 %
Territoires du Nord-Ouest	225	5,8 %	1 250	7,7 %	38,8 %
Canada	**55 990**	**100,0 %**	**16 140**	**100,0 %**	**28,8 %**

Source : Base de données LAC de la SCHL basée sur le recensement de 1996

En étudiant la population autochtone hors réserve en milieu rural, on observe que 17,8 % de ces ménages sont aux prises avec des problèmes d'abordabilité. La majorité de ces ménages (15,7 %) avait des besoins impérieux de logement (tableau 8).

Tableau 8 : Ménages autochtones ayant des besoins impérieux de logement en raison de problèmes d'abordabilité, 1996

	Tous les ménages	Dans le besoin
Sous les normes d'abordabilité seulement	11,6 %	10,1 %
Sous les normes d'abordabilité et de qualité	3,6 %	3,3 %
Sous les normes d'abordabilité et de taille	1,9 %	1,7 %
Sous les normes d'abordabilité, de qualité et de taille	0,7 %	0,6 %
TOTAL	**17,8 %**	**15,6 %**

Source : Base de données LAC de la SCHL basée sur le recensement de 1996

Lorsqu'on compare le revenu, le coût de logement et le rapport entre le coût du logement et le revenu des ménages autochtones en fonction des besoins, on remarque que la situation est pratiquement la même pour la population rurale dans son ensemble (voir le tableau 5 pour les données sur la population dans son ensemble). Le revenu moyen des ménages dans le besoin était de 40 % inférieur à celui des autres ménages. Parallèlement, le coût moyen de logement des ménages dans le besoin s'élevait à 84 % de celui des autres ménages (411 $ par rapport à 487 $). Ainsi, la proportion du revenu consacrée au logement par les ménages dans le besoin était plus de deux fois celle des autres ménages (34 % comparativement à 14 %) (CMHC, 2000).

Le tableau 9 répartit les ménages autochtones ayant des besoins impérieux de logement selon qu'ils font face à des problèmes de qualité ou de surpeuplement. Selon les données, 11,9 % de ces ménages sont aux prises avec des problèmes d'abordabilité et 9,5 % avec des problèmes de surpeuplement.

Tableau 9 : Ménages autochtones ayant des besoins impérieux de logement en raison de problèmes de qualité ou de taille, 1996

	Total	Sans besoin	Dans le besoin
Sous les normes de qualité seulement	12,9 %	7,0 %	5,9 %
Sous les normes de taille seulement	11,0 %	5,8 %	5,1 %
Sous les normes d'abordabilité et de qualité	3,6 %	0,3 %	3,3 %
Sous les normes d'abordabilité et de taille	1,9 %	0,1 %	1,7 %
Sous les normes de qualité et de taille	4,4 %	2,3 %	2,1 %
Sous les normes d'abordabilité, de qualité et de taille	0,7 %	0,1 %	0,6 %

Source : Base de données LAC de la SCHL basée sur le recensement de 1996

Lorsqu'on compare les problèmes de logement des ménages en milieu rural, on remarque que les ménages autochtones ont deux fois plus souvent des besoins impérieux de logement et habitent sept fois plus souvent dans des logements qui ne répondent pas à plusieurs normes (tableaux 3, 7, 8, 9). En 1996, l'incidence de 28,8 % des besoins impérieux de logement parmi les ménages autochtones en milieu rural était inférieure à celle de tous les ménages autochtones hors réserve, qui s'établissait à 32 %.

3.2.7 Navetteurs à faible revenu

Pour aller travailler, certains ménages à faible revenu doivent faire la navette entre un milieu rural et une petite ville ou un autre lieu central. Ils le font par choix dans certains cas. Par exemple, selon les personnes rencontrées à St. Stephen et à Kingston-Greenwood, la plupart des ménages à faible revenu des secteurs ruraux périphériques font la navette par choix parce qu'ils aiment le milieu rural ou parce qu'ils y ont hérité d'une maison familiale.

Cela dit, d'autres ménages n'ont pas le choix de faire la navette en raison du choix limité de logements dans les petites villes ou parce que les coûts de location ou d'achat y sont relativement plus élevés. Cette situation était évidente à Marystown (choix limité) de même qu'à Brooks et à Port Elgin (coûts élevés). Le fait de devoir faire la navette crée un véritable fardeau financier pour les ménages à faible revenu qui doivent acheter un véhicule pour aller travailler en ville. En raison du manque croissant de logements locatifs abordables, il est extrêmement difficile pour les personnes à faible revenu occupant des emplois peu rémunérés dans le secteur des services ou des emplois saisonniers ou à temps partiel de travailler et d'habiter dans la collectivité.

3.2.8 Sans-abri en milieu rural

Il y a de plus en plus de documents en Amérique du Nord qui portent sur la question des sans-abri en milieu rural. Ces documents prennent surtout la forme d'études de cas et de plans d'aménagement communautaire (Armin, 2000 ; Callaghan, 1999 ; Housing Assistance Council, 2001b ; National Rural Health Association, 1996). Certains autres documents examinent la question dans un contexte théorique plus large (Fitchen, 1991 ; Wright, Rubin et Devine, 1998). Ces documents relèvent un certain nombre d'éléments critiques permettant de comprendre le phénomène des sans-abri en milieu rural.

- Dans un contexte rural, l'itinérance est plus souvent relative. Il s'agit de personnes qui risquent de devenir sans-abri (en raison d'un faible revenu, d'un manque de sécurité d'occupation ou de la piètre qualité de leur logement) ou encore de personnes qui sont moins visibles parce qu'elles habitent dans des conditions sordides, que leur logement est bondé de parents et d'amis, qu'elles vont d'un endroit à un autre à l'intérieur d'une collectivité ou d'une collectivité à l'autre ou parce qu'elles n'ont pas accès aux services offerts dans un centre urbain. Le Housing Assistance Council définit l'itinérance (dans un contexte rural) comme un continuum allant d'une absence complète de logement à des conditions de logement très inadéquates.
- Le problème en est surtout un de pauvreté. En effet, les ménages ruraux qui disposent d'un faible revenu ou qui n'ont aucun revenu sont susceptibles de devenir sans abri.

- Dans les secteurs ruraux, on ne trouve généralement pas de maisons d'hébergement d'urgence pour les personnes seules, les jeunes ou les familles sans-abri. Ces personnes doivent donc se diriger vers les centres urbains pour trouver les services et les solutions dont elles ont besoin.
- Les personnes seules et les familles doivent de plus en plus s'en remettre à un hébergement en motel.
- Les locataires à faible revenu des secteurs ruraux sont fréquemment aux prises avec des problèmes d'abordabilité alors que très peu de choix s'offrent à eux.
- Dans les secteurs ruraux, la faible densité de la population et des services nécessite l'usage d'une voiture. Les personnes disposent donc de moins d'argent pour un logement convenable.
- En secteur rural, le phénomène des sans-abri est plus fréquemment attribuable à des changements économiques indépendants des personnes et des ménages. Plusieurs rapports mentionnent les emplois perdus dans le secteur de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de l'agriculture qui ont été remplacés, dans certains cas, par des emplois peu payants et souvent à temps partiel dans le secteur des services. Lorsqu'une personne perd son emploi en milieu rural, elle n'a d'autre choix que de déménager dans une autre collectivité.
- Dans les secteurs ruraux, le phénomène des sans-abri est moins attribuable aux maladies mentales que dans les centres urbains.
- Fitchen (1991) note que l'embourgeoisement en milieu rural, c'est-à-dire l'arrivée de personnes des centres urbains qui cherchent un logement moins coûteux ou qui construisent une résidence secondaire (qui ont pour effet de faire augmenter les prix), contribue largement à aggraver le problème des sans-abri.
- Le phénomène des sans-abri en milieu rural touche davantage les familles entières que les personnes seules (la situation est inverse dans les centres urbains). Toutefois, les conflits familiaux et la violence peuvent provoquer le démembrement des familles et entraîner des problèmes de logement pour les mères et les enfants (Housing Assistance Council, 2001b ; Pauktuutit Inuit Women's Association, sans date).

Les lacunes qui émergent sur les marchés ruraux de l'habitation présentent donc des défis spéciaux à l'échelle locale, en particulier là où il y a moins de soutien communautaire et institutionnel pour aider les personnes et les familles à résoudre leurs problèmes de logement.

La présence des sans-abri n'était pas tangible dans les collectivités à l'étude. La majorité des personnes rencontrées dans presque toutes les collectivités nous ont dit qu'il y avait peut-être seulement un ou deux ménages ou personnes qu'on pourrait qualifier de véritables sans-abri, sans lieu de résidence permanent. En règle générale, ces personnes vivraient à l'extérieur d'une petite ville ou collectivité ou dans un secteur très rural, peut-être dans une tente une partie de l'année ou dans d'autres structures modifiées (comme un autobus ou une roulotte). La majorité des personnes rencontrées attribuaient l'absence de sans-abri à divers facteurs, notamment au manque de services pour ces personnes dans les petites villes et les milieux ruraux (ils se dirigent donc vers les centres urbains), la présence (habituelle) d'un réseau familial élargi pour aider les personnes en difficulté et le coût relativement bas des logements. Ces personnes ont toutefois reconnu que certains ménages risquaient de se retrouver sans-abri puisque, mois après mois, ils ont de la difficulté à arriver.

Logements locatifs de piètre qualité au-dessus d'un vieux bâtiment, St. Stephen

3.2.9 Sommaire des conditions de logement des ménages à faible revenu dans les collectivités rurales

Les conditions de logement des ménages à faible revenu diffèrent considérablement d'une collectivité rurale à l'autre. Dans les collectivités en croissance, les coûts élevés du logement et la baisse des taux d'inoccupation sont des problèmes auxquels sont confrontés les ménages à faible revenu. Dans les collectivités stables et les collectivités en déclin, les coûts élevés d'occupation et le piètre état des logements sont des problèmes courants. De plus, dans les collectivités stables, le manque de nouveaux logements peut entraîner la baisse des taux d'inoccupation. Dans les collectivités dortoirs, où affluent les ménages à revenu plus élevé, les travailleurs à faible revenu et les familles monoparentales se retrouvent souvent dans une situation de faible revenu et doivent faire face à une hausse des coûts de logement ainsi qu'à un choix plus restreint. Dans les collectivités de retraités, les aînés font face à une hausse du coût des logements à mesure que sont construits de nouveaux logements. Dans les collectivités nordiques, où les coûts de construction et d'occupation sont beaucoup plus élevés, il y a de graves problèmes d'abordabilité et de surpeuplement, et ce, plus particulièrement parmi les ménages autochtones (tableau 10).

Tableau 10 : Conditions de logement des types de ménage à faible revenu dans les collectivités rurales

Situation économique	Conditions de logement	Collectivités à l'étude
• tirées par la nouvelle économie • centre de services pour d'autres secteurs	• taux d'inoccupation bas ou à la baisse • coûts à la hausse	• Brooks (Alberta) • Kingston (N.-É.)
• centre de services pour d'autres secteurs • présence de services sociaux importante	• taux d'inoccupation bas ou à la baisse • logements de mauvaise qualité • coûts élevés de chauffage et d'occupation	• Port Elgin (Ontario) • Saint-Fabien-de-Panet (Québec) • St. Stephen (N.-B.)
• lente érosion de l'économie attribuable à la fermeture d'entreprises • a été ou est encore une collectivité à industrie unique • activités saisonnières possiblement importantes	• logements de mauvaise qualité • coûts élevés de chauffage et d'occupation	• Maniwaki (Québec) • Marystown (T.-N.-et-Labrador) • Wawa (Ontario)
• domination des services et de la vente de détail	• taux d'inoccupation bas ou à la baisse • hausse du coût des logements	• Mississippi Mills (Ontario)
• services et vente de détail • secteur des soins de santé	• hausse du coût des nouveaux logements • certains logements plus vieux dont le coût des services publics est élevé	• Russell (Manitoba) • Preeceville (Saskatchewan)
• importance des ressources et des services • grand écart entre les emplois à gros et à faible revenu • possibilités limitées d'expansion	• coûts élevés des services publics • coûts de construction élevés • absence ou nombre limité de logements construits par le secteur privé • problèmes d'abordabilité en raison du manque d'emplois pour la population autochtone locale • surpeuplement des familles	• Coral Harbour (Nunavut)

Ce tableau sommaire montre clairement qu'il existe un lien direct entre les conditions économiques locales et les conditions de logement pour les personnes à faible revenu.

4.0 Caractéristiques des logements en milieu rural

Dans la présente section, nous examinons divers aspects des logements en milieu rural, notamment les types de logements et les modes d'occupation, les conditions et l'offre.

4.1 Types de logements et modes d'occupation

Selon le recensement du Canada de 1996, une plus forte proportion de résidents des secteurs ruraux et des petites villes du Canada possèdent leur maison (82 %) comparativement aux ménages urbains (64 %). Il s'agit d'une légère baisse par rapport au taux de 88 % estimé dix ans plus tôt (Rostum, 1987). De plus, la plupart des maisons appartenant à des résidents des secteurs ruraux et des petites villes ne sont pas hypothéquées (56 %), alors que seulement 45 % des ménages urbains sont dans la même situation (Marshall et Bollman, 1999).

En comparaison, 75 % des maisons dans les secteurs non métropolitains des États-Unis sont occupées par leur propriétaire, mais on compte tout de même un nombre important de ménages locataires dans ces secteurs (5,6 millions). À l'échelle nationale, seulement deux maisons américaines sur trois sont occupées par leur propriétaire. George et Holden expliquent pourquoi il y a moins de locataires dans les secteurs ruraux : « Non seulement les options de logement, en particulier pour les locataires à faible revenu, sont insuffisantes en milieu rural, mais elles continuent de diminuer. Compte tenu de la vigueur de l'économie, de nombreux propriétaires privés augmentent les loyers, lesquels deviennent inabordables pour les locataires à faible revenu. » (2000, p. 5)

Dans une étude sur le logement locatif dans les provinces de l'Atlantique, Bruce (2000a) a observé que les logements locatifs sont limités dans les collectivités rurales (lieux non constitués

Vieille habitation petite, non conforme aux normes, Preeceville

en municipalités de moins de 1 000 habitants) et qu'il s'agit principalement de maisons individuelles (environ 61 % de tous les logements locatifs en milieu rural). Dans les petites villes (localités constituées en municipalités de moins de 10 000 habitants), le profil est plus urbain, même si un logement locatif sur quatre est une maison individuelle et que 62 % sont des immeubles à logements multiples. Dans les grands centres urbains, les logements locatifs prennent généralement la forme d'immeubles à logements multiples, seulement 10 % étant des maisons individuelles.

Ce profil nous a été confirmé par notre enquête dans les collectivités à l'étude. Les deux types de logements locatifs les plus courants dans ces collectivités sont les immeubles de faible hauteur de six logements ou moins (y compris les maisons transformées en immeubles d'habitation) et les maisons individuelles ou jumelées. Dans certaines collectivités se trouvaient des appartements accessoires, des maisons-remorques, des maisons mobiles ou des appartements dans les immeubles commerciaux qui contribuaient à accroître l'offre de logements locatifs. Ces types de logements sont cependant moins nombreux. En outre, les pensions, les maisons de chambres ou les autres formes de logement de rechange étaient généralement moins nombreux. Ces types de logements se trouvent généralement dans les grands centres régionaux.

Les parcs de location à bail (maisons-remorques ou maisons mobiles) représentent normalement une portion petite mais importante de l'ensemble des logements abordables. C'est le cas à St. Stephen et à Preeceville. La plus grande partie du problème dans ces collectivités est attribuable à la très mauvaise qualité des premiers logements du genre. Par ailleurs, le zonage de nombreuses collectivités ne permet pas la création de tels parcs dans les limites municipales. Dans de nombreuses collectivités, les maisons-remorques et les roulottes ne sont permises que sur des lots individuels et seulement dans certains secteurs.

Le recours aux motels et aux hôtels semble être limité ou spécifique à des périodes intenses d'activité économique (par exemple, l'expansion minière à Wawa et la construction d'une route à St. Stephen). Selon les personnes rencontrées, il n'y a que quelques cas occasionnels et isolés de personnes ou de ménages habitant ces structures.

Le parc de logements sociaux représente cependant un composant important des logements locatifs. Dans la majorité des collectivités à l'étude, ces logements sont occupés et les listes d'attente pour y accéder sont longues. Il y a toutefois quelques exceptions. Dans les collectivités en marasme économique, comme Marystown, où les propriétaires du secteur privé gardent leurs logements locatifs en bonne condition et où l'achat d'une maison est très abordable, ou encore dans les collectivités où les logements sociaux sont vieux et de moins bonne qualité (comme à Marystown, à Wawa et à Port Elgin), certains logements sociaux restent libres.

4.2 État du parc de logements en milieu rural

Plusieurs études ont documenté le lien entre l'âge du parc de logements et le besoin de réparations majeures. Selon les données obtenues, le parc de logements en milieu rural se compose dans une grande proportion de vieux logements résidentiels construits avant 1941 (29 %). En raison de leur âge,

la proportion de ces logements ayant besoin de réparations majeures est plus élevée que la moyenne nationale canadienne (Carter et Shindruk, 1992 ; Rostum, 1987 ; Stocking, 1978).

L'étude de Bruce sur le marché locatif rural dans le Canada atlantique (2000a) corrobore ces points. Bruce souligne plus particulièrement qu'un plus grand pourcentage du parc résidentiel des petites villes (10 %) et des secteurs ruraux (14 %) a besoin de réparations majeures, comparativement au parc des centres urbains. De plus, selon les données de 1996, 29 % des logements locatifs en milieu rural ont besoin de réparations mineures, soit un pourcentage beaucoup plus élevé que dans les autres types de collectivité des provinces de l'Atlantique. Le problème de la piètre qualité des logements ou du besoin de réparations (particulièrement pour les locataires à faible revenu) a été abordé dans certaines des collectivités à l'étude, notamment à St. Stephen, Saint-Fabien-de-Panet, Maniwaki et Wawa. Il s'agit également d'un problème pour certains propriétaires-occupants en milieu rural, plus particulièrement pour les propriétaires âgés.

4.3 Questions touchant l'offre de logements

Outre les problèmes de qualité, on note également des problèmes évidents d'offre. Pendant des années, la construction de logements locatifs a été très faible ou inexistante. Il en est résulté une insuffisance de l'offre dans de nombreuses collectivités de petite taille. Dans bien des collectivités de ce type, le secteur locatif privé ne peut suffire à la demande actuelle en raison de la hausse des coûts de construction, de la demande limitée et de la faiblesse des revenus des ménages (Badiuk et Carter, 1991). Par conséquent, le logement social constitue généralement une portion importante du stock de logements locatifs dans les collectivités nordiques et éloignées (Badiuk et Carter, 1991). Souvent, les logements locatifs sont destinés aux chefs de famille monoparentale, aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

L'essor de la construction de nouveaux logements dans les collectivités rurales et les petites villes est souvent lié à des périodes spécifiques d'accroissement de l'activité économique. Par exemple, à Port Elgin, à Maniwaki et à Wawa, plusieurs parties du parc de logements sont associées à des périodes spécifiques de croissance économique. Cependant, peu de nouveaux logements ont été construits dans ces collectivités au cours des dernières années. Il y a peu ou pas de possibilités économiques pour des constructeurs ou des promoteurs bâtissant sur devis dans l'espoir d'attirer des acheteurs et de faire un profit sur leur investissement.

L'offre de maisons sur le marché de la revente varie largement d'un endroit à l'autre. Cependant, dans les collectivités en marasme économique, il peut être difficile de vendre des maisons en raison de la migration limitée (Maniwaki, St. Stephen) ou de l'âge avancé des maisons, qui ramène la question de leur qualité et leurs coûts d'occupation.

4.3.1 Capacité du secteur local de la construction

La documentation nous en apprend peu sur la capacité du secteur de la construction résidentielle à offrir de nouveaux logements en milieu rural. En règle générale, le secteur

privé de la construction fait face à de nombreux défis relativement à l'offre de logements. La combinaison de facteurs comme la petite taille de la population, le caractère dispersé de l'habitat et les coûts supplémentaires compromet la viabilité de toute initiative du marché privé dans les collectivités rurales isolées. La faiblesse des revenus, la demande limitée et les marges de profit faibles ou inexistantes contribuent également à réduire l'efficacité des constructeurs et des prêteurs du secteur privé (Carter, 1993). L'absence d'un secteur privé économiquement viable pour la construction de logements dans ces petites collectivités isolées ne fait pas que limiter les choix offerts, mais accentue également les problèmes de logement existants. Selon Bruce (2000b), ces questions sont spécifiques aux problèmes d'offre de logements locatifs. Il en résulte un choix limité de logements adéquats pour les ménages à revenu faible ou modeste. Il s'agit là d'un véritable problème pour les quelques professionnels et travailleurs spécialisés à la recherche d'un emploi (Bruce, 2000a). Les petits centres ont souvent de la difficulté à attirer de telles personnes en raison du manque de logements locatifs adéquats, ce qui peut nuire aux possibilités de croissance économique (Bruce, 2000b). Cette situation prévaut à St. Stephen, Russell et Coral Harbour. Les aînés à revenu modeste qui souhaitent louer un logement sont confrontés à la même situation.

Autoconstruction de logements familiaux (programme d'aide au logement), Coral Harbour

Maison usinée, Preeceville

Quelques-unes des collectivités à l'étude éprouvent des problèmes qui sont associés à la capacité du secteur privé de construire des logements. À Maniwaki, à Wawa, à Preeceville, à Saint-Fabien-de-Panet et à Russell, le secteur local de la construction ne fournit que des services de rénovation. Le fait que la demande pour de nouvelles constructions ait été limitée ou inexistante au cours des années (principalement en raison de la petite taille de ces collectivités) a eu pour effet que peu de personnes se sont intéressées à ce secteur ou qu'elles ont quitté leur collectivité pour trouver de l'emploi. Lorsque de nouvelles maisons ou structures doivent être construites, ce sont généralement des entrepreneurs de l'extérieur qui font le travail. Coral Harbour est une exception puisque des efforts ont été consacrés en vue de former des charpentiers et des gens de métier dans la population autochtone afin de réduire le besoin d'importer de la main-d'œuvre et de créer des emplois dans la collectivité.

Dans les collectivités où l'économie est en croissance ou raisonnablement saine (Brooks, Mississippi Mills, Kingston-Greenwood), de nouveaux logements se construisent et le secteur local de la construction peut mieux répondre à cette demande.

4.3.2 Autoconstruction

L'autoconstruction est une stratégie couramment appliquée par les ménages des collectivités rurales et des petites villes qui souhaitent réduire leurs frais de logement. Selon une étude sur ce phénomène réalisée au début des années 1990 (Ashton, Bruce et White, 1993), jusqu'à 50 % des logements en milieu rural sont construits par leur propriétaire. L'étude note également que les autoconstructeurs ont les moyens financiers d'engager un entrepreneur pour construire leur maison, mais qu'ils choisissent de construire eux-mêmes pour égaler ou dépasser la qualité fournie à moindre coût. Pour les autoconstructeurs, les principales économies proviennent de la mise de fonds en travail fournie par eux-mêmes, des membres de leur famille et des amis, et par une baisse du coût de l'emprunt réalisée par une réduction considérable ou l'élimination de l'emprunt hypothécaire. Toutefois, l'étude a également montré que très peu d'autoconstructeurs sont des ménages à faible revenu, ces derniers n'arrivant pas à épargner le montant initial nécessaire. Selon nos observations, les ménages à faible revenu des collectivités à l'étude ont peu ou pas recours à l'autoconstruction pour répondre à leurs besoins de logement.

4.3.3 Logements usinés

Les logements usinés, ou maisons mobiles, sont plus répandus dans les secteurs ruraux que dans les collectivités urbaines. Le terme logement usiné fait référence aux maisons modulaires. Il peut s'agir de bungalows ou de maisons à deux étages. Il peut également s'agir de maisons-remorques montées sur des fondations de manière temporaire ou permanente. Ces formes d'habitation sont importantes puisqu'elles permettent aux ménages à faible revenu d'acheter ou de louer un logement abordable. Malheureusement, les vieux modèles sont en piètre état et leur mauvaise réputation complique l'achat et la mise en place de nouveaux logements. De façon générale, la perception de ces types de logements est négative.

L'Institut canadien de l'habitation usinée rapporte que les maisons usinées représentaient jusqu'à 7,15 % de toutes les maisons individuelles mises en chantier entre le 1er janvier et le 30 septembre 1998. Selon les données de Statistique Canada sur le mode d'occupation, les ménages qui vivaient dans des maisons usinées en 1998 représentaient environ 2,1 % de tous les ménages canadiens, soit une légère baisse par rapport aux 2,2 % enregistrés en 1997. Corbett (2001) rapporte que le secteur de l'habitation usinée ne dénombre qu'environ 3 % des mises en chantier au Canada, alors que ce chiffre est de près de 24 % aux États-Unis. Il suppose que le cadre législatif aux États-Unis tolère davantage ce genre de logement.

Selon le recensement de 1996, c'est au Yukon (9,2 %), dans les Territoires du Nord-Ouest (7,8 %), à l'Île-du-Prince-Édouard (4,5 %) et au Nouveau-Brunswick (4,5 %) que l'on dénote les proportions les plus élevées de personnes habitant une maison usinée. L'étude de Corbett (2001) confirme ces chiffres, notant que les logements usinés représentaient 20 % des mises en chantier (1997) en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, 10 % dans les provinces de l'Ouest et moins de 2 % en Ontario. Ces chiffres suggèrent que les maisons usinées représentent une part importante des logements offerts en milieu rural.

Les maisons usinées se sont révélées être un élément important de l'offre de logements dans les collectivités à l'étude. À Preeceville et à Russell, où les populations sont de petites tailles et où le secteur de la construction est pratiquement inexistant, les logements « prêts à déménager » à partir du centre régional de Yorkton se sont révélés être la principale source de nouveaux logements. Les gens de métier de la collectivité participent à la préparation des sites et aux phases finales d'installation, mais les logements (de tous les types) sont assemblés à l'usine et expédiés dans la collectivité. C'est le cas également à St. Stephen, où les maisons usinées sont devenues le choix numéro un pour toutes les catégories de revenu.

4.3.4 Conversion de chalets en logements

Selon Halseth et Rosenberg (1995), la conversion de chalets en logements habités toute l'année pose des problèmes d'infrastructures (eau et égout) et de services publics (santé, éducation, transport, etc.). En outre, la plupart des conversions de chalets sont effectuées par des ménages à la retraite ou à la préretraite, qui déménagent à la campagne définitivement. Même si ce déplacement a lieu alors que les gens sont encore en forme, les implications à long terme deviendront significatives à mesure que cette population vieillissante aura besoin d'un plus grande nombre de services. Nous avons noté lors de l'étude que certains chalets ont été transformés à Port Elgin, qui est en quelque sorte une collectivité touristique. Dans certains cas, ces chalets représentaient des logements saisonniers (hors saison) abordables pour les résidents de la collectivité. Cette forme d'offre de logements disparaît graduellement.

5.0 Obstacles à la satisfaction des besoins de logement

Compte tenu de la nature des ménages à faible revenu, de leurs conditions de logement, du marché et de l'offre en milieu rural, il existe une multitude d'obstacles à la satisfaction des besoins de logement des ménages à faible revenu. De prime abord, il est facile de pointer la faiblesse des revenus comme en étant le principal, car les ménages sont incapables de payer le prix des loyers sur le marché, ou encore ils doivent obtenir d'importantes subventions gouvernementales pour parvenir à se loger. Cependant, les obstacles sont beaucoup plus nombreux. Il est par conséquent extrêmement difficile pour le secteur privé et les autres de satisfaire à ces besoins de logement. Voici un bref aperçu de ces obstacles. Ils sont énumérés sans ordre précis.

Coûts élevés de construction

Dans plusieurs collectivités, les coûts de construction sont élevés en raison de la distance qui les sépare des grands centres qui leur servent de lieu d'approvisionnement en matériaux et en main-d'œuvre. C'est le cas plus particulièrement à Coral Harbour où le nécessaire doit être expédié par barge pendant une courte saison. Dans les collectivités où le secteur de la construction n'est pas viable ou inexistant, comme à Maniwaki, à Wawa ou à Preeceville, les coûts élevés associés à l'importation de la main-d'œuvre sont une réalité. Dans certains cas, les coûts élevés de construction sont attribuables à un espace de développement limité. Les collectivités de Maniwaki et de St. Stephen disposent de très peu de terrains aménagés. Cette situation a pour effet de faire augmenter le prix des terrains constructibles et le coût des services.

Syndrome « pas dans ma cour »

Selon les personnes rencontrées, le syndrome « pas dans ma cour » n'est plus aussi problématique. Cependant, au cours des dernières années, trop peu de logements sociaux ou privés ont été construits pour véritablement évaluer la prévalence de ce syndrome. La collectivité de Brooks s'est opposée à la construction par un grand employeur de logements modulaires modestes et abordables pour ses employés. La collectivité de St. Stephen semble avoir depuis longtemps un préjugé défavorable envers les ménages à faible revenu. À Mississippi Mills on pense que l'arrivée massive de nouveaux ménages pourrait entraîner une levée de boucliers contre la construction de tout nouvel ensemble d'habitation destiné aux ménages à faible revenu.

Choix économiques limités, incertitude économique et absence de marchés de l'habitation viables

Pour plusieurs des collectivités à l'étude, les défis associés au maintien d'une activité économique viable à long terme compliquent pour les personnes intéressées la tâche de résoudre les problèmes de logement. Dans les collectivités marquées par les fermetures de grands employeurs, les taux de chômage élevés ou à la hausse et l'incertitude économique, il y a peu d'intérêt économique pour les investisseurs à construire des logements locatifs, pour les résidents à construire une nouvelle maison ou pour de nouveaux résidents à déménager dans ces collectivités et à y acheter un immeuble existant. Dans un tel contexte, les revenus sont faibles et

il y a peu d'espoir qu'ils augmentent au point de faire croître la demande et d'entraîner la création de nouveaux logements. Bon nombre de ces problèmes sont associés aux collectivités dépendantes des ressources naturelles (le bois à Maniwaki et à Saint-Fabien-de-Panet, la pêche et la transformation du poisson à Marystown et l'exploitation minière à Wawa) ou aux collectivités nordiques (Coral Harbour).

Parallèlement, certaines conditions qui sévissent dans d'autres collectivités contribuent à créer un environnement moins favorable à l'investissement immobilier ou à faire baisser la demande de logements, par exemple :

- le remplacement de la main-d'œuvre par du capital (c.-à-d. de la technologie) dans de nombreuses industries du secteur primaire contribue en partie à l'émigration des ménages ;
- les récentes modifications au programme d'assurance-emploi réduisent la viabilité des emplois saisonniers pour les travailleurs en milieu rural ;
- les très faibles taux de natalité et de formation des ménages ont pour effet qu'un moins grand nombre de jeunes familles et de ménages cherchent des logements dans les milieux ruraux ;
- la centralisation des services publics (comme la santé et l'éducation) dans les grands centres rend les collectivités rurales et les petites villes moins attrayantes.

Lorsque ces conditions sont combinées ou concentrées dans une collectivité, elles entraînent une réduction de la population de base et de la demande pour des logements (Bruce 2000a).

Dans plusieurs des collectivités à l'étude, il était évident que ces conditions contribuaient à réduire les choix de logement. À Wawa, à Preeceville, à Russell et à Saint-Fabien-de-Panet, plus particulièrement, la taille de la population empêche la création de tout développement résidentiel. Cette situation limite largement les choix de logement et empêche la création de nouveaux développements par le secteur privé.

Ce problème est encore plus prononcé à Coral Harbour, dont l'isolement géographique empêche toute possibilité de création d'un marché de l'habitation viable. Peu de personnes peuvent compter sur des revenus suffisants pour payer le plein prix de leur logement. Selon la majorité des personnes rencontrées à Coral Harbour, la collectivité n'est pas aux prises avec une crise du logement proprement dite, mais elle fait face à une « crise du développement économique ». Les collectivités comme Coral Harbour (et d'autres collectivités rurales) ont besoin d'emplois durables rapportant un revenu convenable. Tant que ce problème ne sera pas résolu, ces collectivités resteront largement dépendantes de l'aide sociale et des emplois saisonniers. Les problèmes de logement de Coral Harbour ne peuvent pas être pris en charge indépendamment du besoin de développement économique.

Profits limités sur le logement locatif

La demande de logements changera d'une collectivité à l'autre selon les conditions et l'économie de la région où se trouve la collectivité. Alors que les régions rurales abandonnent une économie basée sur les ressources naturelles au profit d'autres activités

(notamment le tourisme saisonnier ou permanent, les technologies de l'information et les activités à domicile à petite échelle) et que la structure des emplois se raffine, certaines implications à long terme pourront peut-être renverser la vapeur. Par exemple, les personnes employées dans certains nouveaux secteurs ou emplois devront peut-être occuper des logements locatifs en permanence ou sur une base saisonnière (Bruce 2000a).

Un aspect démographique important peut également entraîner une hausse de la demande de logements locatifs. Avec le vieillissement de notre population, la demande pour des logements autres que les maisons individuelles occupées par son propriétaire augmentera, en particulier dans les petites villes et les secteurs ruraux, à mesure que les personnes voudront demeurer dans les collectivités où elles ont grandi ou qu'elles décideront d'y prendre leur retraite. Ces personnes voudront des logements faciles d'entretien de même que des services et des commodités (Bruce 2000a).

Cependant, malgré ces changements qui risquent de faire augmenter la demande pour des logements locatifs, les possibilités économiques de construction de nouveaux logements locatifs et de récupération de l'investissement dans un délai raisonnable sont limitées. Dans la majorité des petites villes et des collectivités rurales, il y a une certaine demande pour de nouveaux logements, mais elle est tellement faible qu'il ne serait pas économiquement logique de les construire. Les économies d'échelle n'existent simplement pas dans ces collectivités.

Cette situation a des répercussions sur la construction de logements et sur les projets existants. Un seul logement inoccupé dans une collectivité si petite peut faire la différence entre un profit et une perte. Dans la majorité des collectivités, les personnes rencontrées nous ont fait part de cette réalité.

Infrastructure des services communautaires

La présence ou l'absence de services communautaires joue un rôle critique dans le développement des marchés locaux de l'habitation. Les hôpitaux, les cliniques de santé, les centres de soins de longue durée, les écoles et une variété d'autres services sociaux et communautaires sont essentiels à une collectivité, plus particulièrement pour les aînés et les jeunes familles. Les collectivités (Preeceville, Mississippi Mills, Russell, St. Stephen) qui offrent ces services retiennent généralement une portion de leurs personnes à faible revenu ou en attirent d'autres. L'absence de ces services (comme à Wawa, Saint-Fabien-de-Panet, Brooks et Marystown) crée des situations difficiles pour les ménages à faible revenu, qui ont par conséquent tendance à déménager dans les collectivités où ces services sont offerts. Cette situation empêche également de retenir les aînés de toutes les catégories de revenu.

Pauvreté sociale

Dans quelques-unes des collectivités à l'étude, on a remarqué que l'état de pauvreté sociale des ménages à faible revenu les empêchait de s'aider eux-mêmes. En raison des faibles niveaux de scolarisation, du manque d'estime

de soi, de l'absence de modèles pour améliorer leur sort et du manque d'habiletés de survie, certains de ces ménages se retrouvent prisonniers d'une pauvreté dont ils ne peuvent que difficilement se sortir. C'est le cas en particulier à St. Stephen, et dans une mesure moindre pour certains ménages de Coral Harbour, Maniwaki et Saint-Fabien-de-Panet. L'amélioration des niveaux de scolarisation et des habiletés sociales est une stratégie importante pour tout plan de logement à long terme.

Absence de leadership communautaire

À la fin des années 1990, lorsque la construction de logements sociaux a pris fin, on a assisté à une forte baisse d'intérêt pour les questions touchant la collectivité et le logement abordable. À force de se concentrer uniquement sur la gestion des logements existants sous leur contrôle, les gens ont perdu tout intérêt à l'égard de ces questions. De plus, la question du logement abordable n'est pas à l'ordre du jour des administrations municipales, déjà aux prises avec de nombreux autres problèmes. Les entrevues menées dans certaines des collectivités à l'étude ont révélé que la question ne recevait que très peu d'attention au niveau municipal (Maniwaki, Kingston-Greenwood). D'autres questions, comme la santé et le transport, ont généralement préséance. Selon d'autres personnes rencontrées dans ces collectivités, la concertation est insuffisante pour s'organiser autour de la question du logement abordable pour les ménages dans le besoin.

Politiques et règlements gouvernementaux

Certains éléments des politiques gouvernementales font obstacle à la satisfaction des besoins des ménages à faible revenu. Le montant des prestations d'aide sociale en est un exemple précis. De manière générale, les montants accordés sont minimes et insuffisants pour aider les ménages à faible revenu à trouver un logement abordable. Comme nous l'avons expliqué plus en détail à la section 3.2.4, le montant de l'aide au logement pose différents problèmes selon les provinces. Dans certaines d'entre elles, l'aide au logement entraîne une hausse artificielle des loyers pour les personnes à faible revenu. Selon Corbett (2001), plusieurs politiques et règlements provinciaux et municipaux découragent les parcs de maisons usinées (qui permettraient d'augmenter le nombre de logements abordables et d'empêcher une extension anarchique) dans les collectivités rurales. Toujours selon lui, les lois provinciales habilitent les municipalités à contrôler l'utilisation du territoire, leur permettant ainsi de distinguer les maisons traditionnelles des maisons usinées. Les municipalités ne permettent généralement pas les maisons usinées sur la plus grande partie de leur territoire.

6.0 Moyens de satisfaire les besoins de logement

Convent transformé en logements locatifs, Russell

Même s'il existe de nombreux obstacles à la satisfaction des besoins de logement des ménages à faible revenu dans les collectivités rurales, l'expérience des douze collectivités à l'étude montre qu'il existe tout de même de nombreux moyens pour répondre à certains de ces besoins. Des initiatives locales très spécifiques ont été couronnées de succès dans certaines collectivités. Dans d'autres cas, les personnes rencontrées ont mentionné des ressources locales qui pourraient servir en partie de solution. Voici quelques-unes de ces ressources :

Planification municipale et aménagement des terrains

La majorité des collectivités dispose de terrains abordables et aménagés prêts à être développés. Les exceptions dans ce cas sont les collectivités de Mississippi Mills (droits élevés de développement), de St. Stephen (disponibilité restreinte de terrains à bâtir) et de Maniwaki (risques d'inondation).

Les petites municipalités et les collectivités rurales non constituées n'ont pas les mêmes capacités que les grands centres urbains pour offrir des terrains aménagés et d'autres infrastructures pour faciliter le développement. Leurs petits budgets ne leur permettent pas d'offrir des services d'égout et d'alimentation en eau dans certaines parties sinon sur la totalité de leur territoire. Cependant, la nouvelle politique de logement de St. Stephen offre des subventions et des rabais au secteur privé afin de l'aider à compenser pour les coûts élevés du développement d'infrastructures. Dans les localités non constituées, il n'y a aucune justification économique ou fonctionnelle à offrir ces services à des propriétaires dispersés. Dans la plupart des cas, les petites municipalités n'ont pas la capacité de regrouper et d'aménager de grandes bandes de terrains, de sorte que ces tâches sont laissées au secteur privé. Afin d'encourager le secteur privé à construire des logements, les collectivités de Marystown et de Russell ont entrepris le remembrement et le lotissement de leurs terrains. Les collectivités de Saint-Fabien-de-Panet et de Preeceville ont vendu des terrains constructibles au coût d'un dollar afin d'encourager la construction.

Les documents consultés identifient certains projets pilotes qui ont été mis en œuvre en vue d'explorer des façons de changer les règlements locaux de manière à permettre de nouvelles formes de logement dans les collectivités rurales et les petites villes. L'aménagement de pavillons-jardins temporaires pour une utilisation temporaire en est un premier exemple. Les pavillons-jardins sont des logements autonomes temporairement aménagés sur la propriété d'une maison individuelle à l'intention d'un parent adulte âgé du propriétaire-occupant. Ils offrent une option de logement aux aînés qui veulent conserver un certain degré d'indépendance (Energy Pathways, 1994). Un deuxième exemple serait de permettre la construction de logements secondaires, principalement des appartements accessoires, dans les maisons (Energy Pathways, 1996). Un troisième exemple serait de permettre la construction de deux maisons sur un terrain, en y installant toutefois les systèmes de fosse septique

nécessaires. (Tasker-Brown, 1999). Ces trois exemples permettraient de multiplier les choix, d'accroître le nombre de logements abordables et d'augmenter la densité résidentielle.

Leadership communautaire proactif

Dans certaines des collectivités à l'étude, l'administration locale a tenté de jouer un rôle de leadership en introduisant de nouvelles mesures visant à encourager la construction de maisons. C'est le cas à Saint-Fabien-de-Panet, à St. Stephen, à Marystown et à Russell. Ces initiatives consistent notamment à jouer un rôle actif dans le remembrement et le développement des terrains et à prévoir une série d'incitatifs financiers pour stimuler la construction de nouveaux logements. Concurremment, certaines collectivités peuvent compter sur d'efficaces groupes locaux sans but lucratif bien établis et désireux d'en faire davantage. C'est le cas notamment à Mississippi Mills, Port Elgin et Brooks.

Transformation des immeubles

Certaines collectivités ont converti des immeubles existants en logements résidentiels ou ont à leur disposition de tels immeubles. Par exemple, à Saint-Fabien-de-Panet, une église désaffectée a été transformée en foyer pour aînés. À St. Stephen, une ancienne fabrique de chocolat a été transformée en logements locatifs et en espaces commerciaux. À Port Elgin, un promoteur privé a converti des espaces non résidentiels (un hôtel) en un petit nombre de logements locatifs abordables. À Kingston-Greenwood, des maisons militaires situées sur la base voisine pourraient être transformées en logements abordables. Dans presque toutes les collectivités à l'étude, certaines des personnes rencontrées ont identifié des immeubles non résidentiels qui pourraient être transformés en logements abordables.

Répondre à la demande des aînés

Dans certaines des collectivités à l'étude où les aînés disposant d'un revenu suffisant sont en nombre croissant, des projets du secteur privé sont présentement mis en branle afin de répondre à la demande. Il s'agit notamment de petits immeubles d'habitation et de projets de location viagère. Ces initiatives permettront d'attirer d'autres aînés dans la collectivité et de libérer les logements existants présentement occupés par des aînés. Différents projets de ce genre sont en cours dans les collectivités de Preeceville, de Russell, de St. Stephen et de Kingston-Greenwood.

Intégration du logement et des services pour les aînés, les personnes handicapées et autres

La prestation d'une vaste gamme de services est un aspect important dont il faut tenir compte si l'on veut répondre aux besoins de logement des aînés et des groupes ayant des besoins spéciaux. Ces services sont normalement offerts par des groupes sans but lucratif. À Mississippi Mills, la Mills Community Support Corporation exploite trois foyers de groupe pour les personnes ayant des déficiences développementales, de même qu'un immeuble d'habitation sans but lucratif de 50 logements pour les aînés. À Port Elgin, la Bruce County Housing Corporation fournit du logement à huit personnes souffrant d'une déficience mentale, et le Bruce County Social Services Department a mis sur pied un registre des logements disponibles pour les sans-abri avec le soutien financier de l'Initiative de partenariats en action communautaire du gouvernement fédéral. À Preeceville, on planifie présentement la construction d'un établissement de soins personnels de dix lits et on discute de la jonction de l'hôpital et de cet établissement.

Logements usinés

Plusieurs des collectivités à l'étude sont situées dans des régions ou des provinces où le secteur de la maison usinée est raisonnablement sain et qui offrent une vaste gamme d'options pour la construction d'habitations. À St. Stephen, à Preeceville et à Russell, le secteur de la maison usinée fournit la majorité des nouvelles habitations.

Recherche et mise au point d'une technologie de construction pour le Nord

En raison des défis particuliers de construction et de développement que doivent relever les collectivités nordiques éloignées, un programme continu de recherche et de développement d'une technologie de construction pour les collectivités nordiques a été mis sur pied. De nombreux projets ont été mis sur pied en vue d'explorer différents moyens qui permettraient d'améliorer les conditions d'habitation, de réduire les coûts de construction et de diminuer les coûts d'occupation (SCHL 2000a; 2001a, 2001b, 2001c).

Sommaire d'exemples d'initiatives de logement passées et présentes

Des initiatives visant à résoudre un ou plusieurs problèmes de logement ont été mises sur pied récemment ou sont présentement en cours dans la majorité des collectivités à l'étude (à l'exception de Coral Harbour, de Kingston-Greenwood et de Maniwaki). Ces initiatives sont résumées dans le tableau 11 et sont présentées plus en détail dans les rapports individuels d'étude de cas. Les éléments communs aux nombreuses initiatives sont notamment le rôle actif joué par les administrations municipales qui ont acheté ou réservé des terrains pour le secteur privé ou les développements en partenariat et un leadership local dynamique.

Tableau 11 : Exemples d'initiatives passées et actuelles dans les collectivités à l'étude

Collectivités à l'étude	Description
Brooks (Alberta)	• le conseil municipal a formé des partenariats stratégiques et a modifié le zonage pour accueillir un plus grand nombre d'immeubles d'habitation; • la création d'une nouvelle société d'habitation, la Brooks Housing Society.
Kingston (N.-É.)	• construction récente d'un complexe de logements locatifs pour les aînés; • les groupes communautaires et le gouvernement provincial tentent d'obtenir les logements militaires en surplus afin de les transformer en logements abordables pour les ménages à faible revenu.
Marystown (T.-N.-et-Labrador)	• le conseil municipal, avec l'aide de la Newfoundland and Labrador Housing Corporation, a élaboré une nouveau plan de lotissement des terrains; • le conseil municipal a encouragé la construction de pavillons-jardins.
Mississippi Mills (Ontario)	• la Mills Community Support Corporation met à la disposition de la collectivité trois foyers de groupe pour les personnes ayant des déficiences développementales, un immeuble d'habitation sans but lucratif de 50 logements pour les aînés, un intervenant qui vient en aide aux personnes sur le point de devenir sans-abri ou qui le sont déjà, de même que d'autres services de bienfaisance.
Port Elgin (Ontario)	• un promoteur du secteur privé a transformé un hôtel en un petit nombre de logements locatifs abordables; • l'Église luthérienne a parrainé un projet de location viagère conçu pour les aînés à revenu moyen et élevé; • la Bruce County Housing Corporation offre le logement à huit personnes souffrant d'une déficience mentale;

Tableau 11 : Exemples d'initiatives passées et actuelles dans les collectivités à l'étude (suite)

Collectivités à l'étude	Description
Port Elgin (Ontario) (suite)	• la Bruce County Social Services Department a mis sur pied un registre des logements disponibles pour les sans-abri avec le soutien financier de l'Initiative de partenariats en action communautaire; • l'organisation Habitat for Humanity a construit une maison; • le YMCA d'Owen Sound exploite un programme de logement qui aide les personnes à faible revenu à trouver un logement abordable et à le conserver.
Preeceville (Saskatchewan)	• la planification de la construction d'un établissement de soins personnels de dix lits; • des discussions pour combiner l'établissement de soins personnels et l'hôpital; • des discussions en vue de mettre sur pied deux projets de location viagère pour les aînés.
Russell (Manitoba)	• la construction d'un nouvel ensemble résidentiel composé de deux immeubles à quatre logements pour les aînés (55 ans et plus) à revenu élevé; • des plans pour de nouveaux logements pour aînés sur les terrains de l'hôpital; • l'administration municipale a acheté des terrains de propriétaires privés et les a aménagés; certains de ces terrains serviront à construire des immeubles d'habitation.
Saint-Fabien-de-Panet (Québec)	• le conseil municipal a élaboré une stratégie visant à construire des logements abordables; • une campagne publicitaire visant à attirer des résidents permanents a été mise sur pied; • la municipalité a travaillé de concert avec la Société d'habitation du Québec et la Caisse populaire Desjardins afin de lancer un certain nombre de nouvelles initiatives ; les projets ont été élaborés et appartiennent maintenant à des fournisseurs de coopératives d'habitation sans but lucratif qui les exploitent (ajout pour les aînés de 15 logements à un couvent, conversion d'un presbytère en 10 logements pour aînés et rénovation de 15 maisons destinées aux familles); • la municipalité est propriétaire de plusieurs terrains vacants qu'elle vend à un dollar aux propriétaires de maisons individuelles; • un remboursement en impôt maximal de 2 000 $ par lot aux personnes qui construisent sur des terrains aménagés; • la caisse populaire locale offre également un soutien financier prenant la forme d'un rabais sur les intérêts hypothécaires de 500 $.
St. Stephen (N.-B.)	• mise en œuvre en 2001 d'un programme municipal de subvention en vue de stimuler la construction de nouveaux logements, plus spécialement des logements locatifs et des logements destinés aux aînés; • la première partie du programme consiste à offrir des incitatifs financiers pour compenser les coûts associés aux problèmes de développement d'infrastructures inhabituelles (eau, égout, égouts pluviaux, gouttières, travaux routiers, etc.); • la deuxième partie consiste à offrir une subvention de 1 000 $ pour chaque nouveau logement construit; • les promoteurs d'appartements locatifs pour aînés peuvent demander 3 750 $ par logement avant le début des travaux en soumettant un plan d'affaires; • un groupe de personnes étudie présentement la possibilité d'ouvrir une filiale de Habitat for Humanity; • l'organisation privée sans but lucratif Home Support Services élabore présentement un plan visant à construire une résidence assortie de services.
Wawa (Ontario)	• au début des années 1990, la municipalité a mis sur pied la Michipicoten Non-Profit Housing Corporation et a construit des maisons mitoyennes destinées aux familles, aux personnes seules, aux aînés et aux personnes handicapées; • la Chadwic House, un refuge d'urgence pour les femmes, a été créée en vue de desservir un important secteur de la région; • la halte-accueil pour les personnes souffrant d'une maladie mentale Iris Place a récemment ouvert ses portes.

7.0 Conclusions

Les besoins de logement des personnes à faible revenu en milieu rural au Canada diffèrent largement d'une région à l'autre. Les aînés, les familles à faible revenu, les familles monoparentales, les jeunes personnes vivant seules, les jeunes adultes, les personnes handicapées et les Autochtones comptent souvent parmi les personnes à faible revenu en milieu rural au Canada. La proportion relative de ces groupes dans la population à faible revenu d'une collectivité diffère d'un endroit à l'autre selon certaines circonstances spécifiques et est intimement liée à leurs conditions d'habitation, aux obstacles auxquels ils doivent faire face et aux moyens disponibles pour répondre à leurs besoins de logement. Ces circonstances spécifiques, résumées ci-dessous, peuvent être regroupées dans les catégories suivantes : contexte économique, distance des centres urbains, taille de la population et proportion d'aînés.

7.1 Contexte économique

Le contexte économique semble être l'élément qui détermine le plus la composition de la population à faible revenu et les situations auxquelles elle doit faire face. Dans les collectivités où l'économie dépend d'un seul important employeur ou secteur, il y a une séparation nette entre les ménages à revenu suffisant et les ménages en marge. C'est le cas à Kingston-Greenwood (base militaire) et à Port Elgin (centrale nucléaire). Les collectivités où l'employeur principal est instable connaissent des problèmes majeurs d'offre et de demande de logements. À Maniwaki (foresterie), à Wawa (exploitation minière), à Marystown (pêche et construction navale) et à Brooks (transformation de la viande) il y a des exemples frappants de développements immobiliers associés à une croissance économique soudaine, mais aussi d'autres exemples d'inoccupations associées au ralentissement économique et à l'émigration.

7.2 Distance d'un grand centre urbain

La distance d'un grand centre urbain et le rôle relatif que joue la collectivité dans un contexte régional déterminent également le dynamisme du marché local de l'habitation. Par exemple, Coral Harbour est une collectivité nordique isolée qui ne dessert aucun marché et où les possibilités économiques sont limitées et les coûts de construction et d'occupation élevés. À l'autre extrême, Mississippi Mills est située pratiquement en banlieue d'Ottawa et ressent la hausse des prix associée à la croissance de la population et à l'augmentation des revenus. Marystown sert de centre de services pour une région isolée de Terre-Neuve-et-Labrador et la situation économique relativement difficile créée des problèmes d'abordabilité. La collectivité de Brooks est située au centre d'une région en croissance économique. Cependant, la construction de nouveaux logements ne suit pas le rythme de la croissance de l'emploi en raison notamment de la faible base de population et de la disponibilité de logements abordables dans les grands centres situés à proximité.

7.3 Taille de la population

La taille de la population est importante puisqu'elle a des conséquences directes sur le fonctionnement du marché de même que sur la capacité et le développement du secteur de la construction. Les plus petites collectivités à l'étude, soit Saint-Fabien-de-Panet, Preeceville et Russell, ne comptent que très peu de nouvelles constructions. Le secteur de la construction y est limité ou absent, sauf pour les petits travaux. Lorsque de nouvelles constructions deviennent nécessaires, ce sont souvent des sociétés de l'extérieur qui s'en

occupent, tout en mettant à profit la main-d'œuvre locale. Dans d'autres cas (comme à Preeceville et à Russell), le secteur de la maison usinée en a profité pour remplir le vide créé par le manque de capacités de construction en fournissant la majeure partie ou la totalité des nouveaux logements.

7.4 Population d'aînés

La proportion d'aînés a des répercussions sur le marché local de l'habitation. Ces personnes sont attirées par les petites collectivités rurales s'ils y trouvent un vaste choix de logements (propriétés, appartements adaptés, résidences de services, centres de soins complets) et des établissements de soins de santé. La population actuelle avançant vers l'âge de la retraite demeurera davantage dans la collectivité si certains de ces choix et de ces services y sont offerts. La capacité de retenir et d'offrir des soins de santé et la possibilité de construire une vaste gamme de logements sont essentielles du point de vue du développement de la collectivité. La présence d'une importante proportion d'aînés peut être une bonne chose pour les collectivités rurales et les petites villes puisque la gamme de services de soins de santé dont ils ont besoin et l'achat peuvent en partie soutenir l'économie locale. De plus, leurs besoins changeants peuvent encourager la construction de nouveaux logements et libérer des maisons pour le marché de la revente. Les collectivités de Preeceville, de Russell, de Maniwaki, de St. Stephen et de Kingston-Greenwood ont toutes une importante population d'aînés. Bon nombre des collectivités à l'étude ont des populations vieillissantes qui prendront bientôt leur retraite et qui commenceront à influencer en conséquence le marché local de l'habitation.

7.5 Résumé

En raison de ces quatre facteurs prédominants, le développement immobilier en général et le marché locatif en particulier sont problématiques dans la majorité des collectivités rurales et des petites villes. Du point de vue de la demande, les ménages à revenu relativement modeste ou élevé peuvent devenir propriétaires-occupants. Les locataires sont donc souvent des personnes à faible revenu, des prestataires d'aide sociale ou des personnes de passage. Dans certains cas, des salariés à revenu élevé (professeurs, professionnels des soins de santé, etc.) ont besoin d'un logement locatif à court ou à moyen terme, mais les logements qui s'offrent à eux sont malheureusement en nombre limité et généralement en mauvais état. C'est le cas à St. Stephen et à Russell. Du point de vue de l'offre, il est difficile pour les propriétaires de logements locatifs et les investisseurs de gagner assez d'argent pour le réinvestir, entraînant ainsi le dépérissement du parc de logements.

Cette situation est un véritable casse-tête pour les ménages à faible revenu qui tentent de résoudre leurs propres problèmes de logement. Le postulat implicite du modèle des besoins impérieux de logement est qu'avec un revenu suffisant, les ménages sont en mesure de résoudre leurs problèmes de logement. Pour les milieux urbains où le marché locatif est viable, il s'agit d'un postulat raisonnable. Cependant, dans un contexte rural, l'offre peut être restreinte et, par conséquent, même avec des ressources financières suffisantes, il n'existe aucune autre option. On doit tenir compte de la pénurie de logements en milieu rural lorsque vient le temps d'évaluer les besoins de logement.

Les conclusions que nous tirons sur les ménages à faible revenu et leurs conditions de logement dans les différents types de collectivité rurale sont résumées dans le tableau 12. Au cours de notre étude, nous avons observé de nombreuses similarités entre les six différents types de collectivités rurales en ce qui a trait aux ménages à faible revenu. Il y a cependant plusieurs différences. Par exemple, la question des coûts élevés de fonctionnement et des logements en mauvais état semble être moins problématique dans les collectivités en croissance et les collectivités de retraités. Toutefois, les coûts élevés d'achat et de location sont plus fréquents dans les collectivités en croissance, les collectivités de retraités et les collectivités nordiques. Les obstacles sont nombreux dans tous les types de collectivités. Dans la majorité des cas, l'absence d'un marché de l'habitation viable associée à des services sociaux et communautaires minimaux ou à la baisse est une situation problématique, plus particulièrement dans les collectivités stables et les collectivités en déclin. Les moyens mis en œuvre pour répondre aux problèmes de logement diffèrent largement d'un type de collectivité à l'autre. Il est clair cependant que l'engagement proactif des groupes de citoyens et des conseils municipaux est absolument nécessaire. Par ailleurs, de nombreuses collectivités disposent de ressources dont elles pourraient tirer profit, comme des terrains vacants et des immeubles désaffectés.

Tableau 12 : Sommaire des ménages à faible revenu et de leurs conditions de logement dans les collectivités rurales

Type	Conditions de logement	Obstacles	Possibilités
Collectivités en croissance	• taux d'inoccupation bas ou à la baisse • coûts à la hausse	• syndrome du « pas dans ma cour » • besoin de services communautaires • besoin de leadership communautaire • taux d'assistés sociaux	• offre de terrains abordables • leadership communautaire proactif • demande sur le marché des aînés
Collectivités stables ou à croissance faible	• taux d'inoccupation bas ou à la baisse • logements de mauvaise qualité • coûts élevés de chauffage et d'occupation	• syndrome « pas dans ma cour » • espace limité pour le développement • incertitude économique • pauvreté sociale • absence d'un marché de l'habitation viable • besoin de services communautaires • taux d'assistés sociaux	• offre de terrains abordables • aménagement du terrain • politique de logement • transformation des immeubles non résidentiels • leadership communautaire proactif • demande sur le marché des aînés • logements usinés • intégration du logement et des services

Tableau 12 : Sommaire des ménages à faible revenu et de leurs conditions de logement dans les collectivités rurales (suite)

Type	Conditions de logement	Obstacles	Possibilités
Collectivités en déclin	• logements de mauvaise qualité • coûts élevés de chauffage et d'occupation	• absence d'un secteur de la construction • espace limité pour le développement • choix économiques limités • pauvreté sociale • absence d'un marché de l'habitation viable • besoin de services communautaires • besoin de leadership communautaire • taux d'assistés sociaux	• offre de terrains abordables • remembrement et lotissement des terrains • leadership communautaire proactif
Collectivités dortoirs	• taux d'inoccupation bas ou à la baisse • hausse du coût des logements	• syndrome « pas dans ma cour » • besoin de services communautaires • taux d'assistés sociaux	• leadership communautaire proactif • intégration du logement et des services
Collectivités de retraités	• hausse du coût des nouveaux logements • certains logements plus vieux dont le coût des services publics est élevé • coûts élevés des services publics	• absence d'un secteur de la construction • absence d'un marché de l'habitation viable	• offre de terrains abordables • remembrement et lotissement des terrains • leadership communautaire proactif • demande sur le marché des aînés • logements usinés • intégration du logement et des services
Collectivités nordiques	• coûts de construction élevés • absence ou nombre limité de logements construits par le secteur privé • problèmes d'abordabilité en raison du manque d'emplois pour la population autochtone locale • surpeuplement des familles élargies	• coûts de construction élevés • choix économiques limités • pauvreté sociale • absence d'un marché de l'habitation viable • taux d'assistés sociaux	• recherche sur la technologie du bâtiment • intégration aux stratégies de développement économique

7.6 Une perspective du développement communautaire

L'élaboration de stratégies pour répondre aux besoins de logement dans les collectivités rurales et les petites villes doit être intégrée aux activités communautaires plus générales. Nos recherches ont montré que certaines collectivités étaient mieux préparées que d'autres pour répondre à ces besoins. Dans ces cas, les collectivités ont adopté des approches plus générales en mettant sur pied des organismes communautaires d'habitation ou des organismes sociaux (Brooks, Mississippi Mills), en élaborant une stratégie de croissance démographique ou de rétention de la population (Saint-Fabien-de-Panet), en mettant à profit les biens et les ressources de la collectivité (Saint-Fabien-de-Panet, Port Elgin, St. Stephen) et en intégrant le développement social, les services sociaux et les services de soins de santé au logement (Mississippi Mills, Port Elgin, Russell, Preeceville). D'autres collectivités ont reconnu le besoin de mettre en place une stratégie de développement social mieux coordonnée en vue d'accroître les aptitudes de ses membres de manière à ce qu'ils deviennent de meilleurs occupants et qu'ils aient de meilleures chances d'obtenir des emplois convenables (St. Stephen, Coral Harbour).

Les besoins de logement des ménages à faible revenu constituent aussi en partie un problème de revenu. De nombreuses collectivités rurales ont des choix économiques limités (Coral Harbour, Marystown, Wawa, Saint-Fabien-de-Panet, Maniwaki, Preeceville) qui réduisent pour les résidents les possibilités d'obtenir des emplois durables à l'année leur assurant un revenu suffisant pour se loger. Il est donc fondamental que les stratégies de développement immobilier soient explicitement intégrées aux stratégies de développement économique et communautaire plus générales qui permettront de créer des emplois et de garantir de meilleurs salaires aux ménages à faible revenu.

Bibliographie

Advocate Institute. 1999. **Projet-pilote pour l'établissement d'une mesure de l'état de santé des petites collectivités rurales**. Projet-pilote conjoint de la Fédération canadienne de l'agriculture et de la Fédération canadienne des municipalités avec l'appui financier de l'initiative des projets-pilotes de Partenariat rural canadien. http://www.fcm.ca/newfcm/java/frame.htm

Ark Research Associates. 1997. **Les besoins de logement des familles monoparentales autochtones hors réserves au Canada**. Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Ashton, Bill, David Bruce et Jay White. 1993. **Affordability and Self-Built Housing: The Role of Financing, Skills and Quality in a New Brunswick Case Study**. Sackville (N.-B.) : Rural and Small Town Programme.

Badiuk, E. et T. Carter. 1991. **Rental Housing in Rural Manitoba: Current Issues and Future Prospects**. Winnipeg: Institute of Urban Studies, Working Paper no 34.

Beamish, Julia O., Goss, Rosemary C., Atiles, Jorge H. et Kim, Youngjoo. 2000. **Not a Trailer Anymore: Perceptions of Manufactured Housing**. http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1202_beamish.pdf

Beshiri, Roland et Ray Bollman. 2001. **Structure démographique et variation de la population dans les régions essentiellement rurales**. Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada, vol. 2, n° 2, Statistique Canada.

Bruce, David et Benjamin Black. 2000. **Aging in Community: The Aging Rural and Small Town Population in Atlantic Canada**. Sackville (N.-B.) : Rural and Small Town Programme.

Bruce, David. 2000a. **The Changing Rural Rental Market in Atlantic Canada**. Ottawa : SCHL.

Bruce, David. 2000b. **Housing Opportunities Study for Charlotte County**. Rapport préparé pour le compte du Charlotte County Aquaculture and Fish Processing Adjustment Committee.

Callaghan, Maureen. 1999. **Understanding Homelessness in Muskoka**. District de Muskoka.

Carter Research Associates Incorporated. 1999. **Supportive Living Services for Seniors: A Study of Service Needs of Seniors Living in Their Own Homes**. Regina : Saskatchewan Housing Corporation.

Carter, T. 1993. **Evolution of Northern Housing Policy**. Winnipeg : Institute of Urban Studies.

Carter, T. et Shindruk, C. 1992. **A Comparative Overview of Population and Housing Trends in Rural and Urban Canada**. Winnipeg : Institute of Urban Studies, Working Paper n° 32.

Corbett, Ron. 2001. **Enjeux de l'occupation des sols interdisant les maisons mobiles comme logements abordables**. Ottawa : SCHL.

du Plessis, V., R. Beshiri, H. Clemenson et R. Bollman. 2001. **Définitions de « rural »**. Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada. vol. 3 no 3.

Energy Pathways inc. 1994. **Règlement régissant les pavillons-jardins**. Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, Association canadienne des constructeurs d'habitations, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Energy Pathways inc. 1996. **Seconds logements en milieu rural**. McNeely-Tunnock Ltd., Orléans (Ontario). Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, Association canadienne des constructeurs d'habitations, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Fallis, George. 1983a. **Governments and the Residential Mortgage Market I: A Normative Analysis**. Ottawa : Conseil économique du Canada.

Fallis, George. 1983b. **Governments and the Residential Mortgage Market II: Programs and Evaluation**. Ottawa : Conseil économique du Canada.

Fitchen, Janet M. 1991. *Homelessness in Rural Places: Perspectives from Upstate New York*. **Urban Anthropology**. 20 (2): 177-210.

George, Lance et Holden, Christopher. 2000. **Why Housing Matters: HAC's 2000 Report on the State of the Nation's Rural Housing**. Housing Assistance Council. http://www.ruralhome/org/pubs/hsganalysis/snrh/why/whyhousingmatters.pdf

George, Lance et Holden, Christopher. 2001. **Federal Programs and Local Organizations: Meeting the Housing Needs of Rural Seniors**. Housing Assistance Council. http://www.ruralhome.org/pubs/hsganalysis/elderly/index.htm.

Halseth, G. et M. Rosenberg. 1995. *Complexity in the Rural Canadian Housing Landscape*. **Le Géographe canadien**. 39 (4): 336-352.

Housing Assistance Council. 2001b. **Rural Homelessness: The Problem**. http://www.ruralhome.org/pubs/infoshts/rhomeles.htm

Housing Assistance Council. 2001e. **Manufactured/Mobile Homes in NonMetro Areas**. http://www.ruralhome.org/pubs/infoshts/index.htm

Housing Assistance Council. 2001f. **Characteristics of Mobile Home Residents in NonMetropolitan Areas**. http://www.ruralhome.org/pubs/infoshts/index.htm

Institute of Urban Studies. 1986. **Yukon Housing Needs Study**. Winnipeg : Université de Winnipeg.

Marshall, Jeff et Bollman, Ray D. 1999. **Les régimes de dépense des ménages ruraux et urbains, 1996**. Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada, vol. 1, nº 4, Statistique Canada.

Mendelson, Robert et Bollman, Ray D. 1999. **Croissance démographique observée dans les régions rurales et les petites villes dans les années 90**. Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada, vol. 1, n° 1, Statistique Canada.

National Rural Health Association. 1996. **The Rural Homeless: America's Lost Population**. Kansas City.

Rostum, H. 1987. **L'habitat au Canada : tendances et politiques, 1981-1986**. Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Rupnik, Carlo, Thompson-James, Margaret et Bollman, Ray D. 2001. **Évaluation du bien-être économique des Canadiens ruraux au moyen d'indicateur de revenu**. 2001. Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada, vol. 2, n° 5, Statistique Canada.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1991. **Les enjeux du logement des aînés dans les régions du Nord et les collectivités éloignées**. Compte rendu de conférence, du 29 septembre au 1er octobre 1991, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest).

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1999. **Évaluation de la mesure des besoins de logement dans les collectivités nordiques et éloignées**. Ottawa.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 2000. **Base de données électronique Logement au Canada**. Ottawa.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 2000a. **La maison saine d'Eagle Lake**. Votre maison, série habitation nordique n° 5.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 2001a. **Maison à panneaux isolants de construction à Repulse Bay**. Votre maison, série habitation nordique n° 1.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 2001b. **Installations de recyclage sur place des eaux usées dans le nord**. Votre maison, série habitation nordique n° 2.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 2001c. **Conception de toits chauds pour climat arctique**. Votre maison, série habitation nordique n° 6.

Stocking, R. 1978. **Analysis of Residential Rehabilitation: Need and Activity in Ontario**. Toronto : ministère du Logement de l'Ontario.

Tasker-Brown, Julie. 1999. **La densification résidentielle dans les centres communautaires ruraux**. Commission d'aménagement Beaubassin, Cap-Pelé (Nouveau-Brunswick). Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, Association canadienne des constructeurs d'habitations, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Wright, James D., Beth A. Rubin et Joel A. Devine. 1998. **Beside the Golden Door: Policy, Politics, and the Homeless**. New York : Aldine de Gruyter.

Yukon Housing Corporation. 2001. **Yukon Community Housing Reports**. http://www.housing.yk.ca/chs/

Visitez notre site *Web* : www.cmhc-schl.gc.ca

63129